

Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik: Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande ; Gutachten im Auftrag des Bundeskanzleramtes für die Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit

Rabe, Birgitta

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rabe, B. (2000). *Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik: Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande ; Gutachten im Auftrag des Bundeskanzleramtes für die Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, 00-208). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-116149>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

discussion paper

FS I 00 - 208

Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande**

Birgitta Rabe*

* Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Berlin
birgitta_rabe@yahoo.com

** **Gutachten im Auftrag des Bundeskanzleramtes für die
Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung
und Wettbewerbsfähigkeit**

Juli 2000
ISSN Nr. 1011-9523

ZITIERWEISE / CITATION

Birgitta Rabe

**Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik.
Evaluierungsergebnisse für Deutschland,
Schweden, Dänemark und die Niederlande**

Discussion Paper FS I 00 – 208
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2000

Forschungsschwerpunkt:
Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Research Area:
Labour Market and
Employment

Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung

Research Unit:
Labour Market Policy
and Employment

**Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: wzb@wz-berlin.de
Internet: <http://www.wz-berlin.de>**

Zusammenfassung

Hohe Teilnehmerzahlen sowie ein beträchtlicher Mitteleinsatz für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben in den letzten Jahren zu einem gesteigerten Interesse an den Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik geführt. In dieser Literaturstudie wird daher danach gefragt, was sich nach dem aktuellen Stand der Evaluationsforschung über die bisherige Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland sagen lässt. Welche Instrumente funktionieren für welche Personengruppen und welche Maßnahmengestaltung ist zu bevorzugen? Welche makroökonomischen Effekte hat die aktive Arbeitsmarktpolitik? Welche Erkenntnisse sind gesichert und welche Fragen lassen sich noch nicht beantworten? Auch die Erfahrungen in Schweden, Dänemark und den Niederlanden werden hinzugezogen, um gegebenenfalls nachahmenswerte Modelle beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik zu identifizieren. Bei ebenfalls hohen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik waren zumindest Dänemark und die Niederlande in den vergangenen Jahren beschäftigungspolitisch weit erfolgreicher als Deutschland. Allerdings war dafür neben der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine jeweils spezifische Kombination u.a. aus arbeitsrechtlicher Regulierung, Tarifpolitik sowie ökonomischer Rahmenbedingungen verantwortlich, so dass sich ein Erfolgsmodell nicht ohne weiteres kopieren lässt.

Abstract

High participation rates and considerable spendings for active labour market measures have led to an increased interest in the effects of active labour market policy in Germany. This literature review therefore investigates the results of recent evaluation studies. Which instruments work for which target group and which program-design is preferable? What are the macro-economic effects of active labour market policy? Which results are confirmed and which questions cannot be answered up to date? The study also looks at experiences in Sweden, Denmark and the Netherlands in order to identify successful models in the use of active labour market policy. Denmark and the Netherlands, both spending relatively high shares of the GDP on labour market policies, have been much more successful than Germany in reducing unemployment over the last years. However, this success cannot be solely attributed to active labour market policy. It is the result of a specific combination of labour regulation, wage policy and economic development which cannot be copied easily.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einleitung	1
2. Methoden der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	3
2.1 Mikroökonometrische Evaluation	3
2.2 Aggregierte Wirkungsanalyse	6
3. Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland	7
3.1 Makroökonomische Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik	7
3.2 Mikroökonometrische Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente.....	13
3.2.1 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen.....	13
3.2.2 Fortbildung und Umschulung	17
3.2.3 Überbrückungsgeld zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit	33
3.2.4 Gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung.....	34
3.3 Gesichertes Wissen und offene Fragen.....	34
4. Evaluierungsergebnisse aus Schweden, Dänemark und den Niederlanden	37
4.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik in Schweden	37
4.2 Aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark.....	44
4.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden	50
5. Diskussion und Schlussfolgerungen	53
Literaturverzeichnis	59
Tabellen	64

1. Einleitung

Anfang der neunziger Jahre zog die OECD eine Bilanz der internationalen Erfahrungen mit Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik (vgl. OECD 1993). Weitere Bilanzierungen der Erkenntnisse der Evaluationsforschung in OECD-Ländern folgten (vgl. Fay 1996; Martin 2000). Die Erkenntnisse über die makroökonomische Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik auf Aggregatgrößen wie Arbeitslosigkeit, Löhne oder Matching gelten in diesen Bilanzen als unvollständig, da es noch immer relativ wenige und teilweise widersprüchliche Studien auf der Makroebene gibt. Deshalb konzentrieren sich die Überblicksartikel in der Regel auf mikroökonomische Studien, die die Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente auf die individuellen Chancen am Arbeitsmarkt zum Gegenstand haben.

Auch die Mikrostudien kommen allerdings zu teilweise heterogenen Ergebnissen. Dabei wird mittlerweile intensiv diskutiert, inwieweit die unterschiedlichen Evaluationsmethoden für die mitunter uneinheitlichen, manchmal sogar widersprüchlichen Ergebnisse verantwortlich sind. Über alle Widersprüche hinweg zeigen sich jedoch in der internationalen Evaluationsforschung auch einheitliche Trends. So ist ein Ergebnis der mikroökonomischen Studien, dass einige Maßnahmen im internationalen Vergleich bessere Erfolge erzielen als andere. Beispielsweise scheint die Arbeitsvermittlung und Beratung eine vergleichsweise kostengünstige und äußerst wirkungsvolle Interventionsform zu sein. Dagegen gelten z.B. Lohnkostenzuschüsse zwar als relativ erfolgreich, jedoch werden sie regelmäßig von hohen Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten begleitet. Ein weiteres Resultat der internationalen Evaluationsforschung ist, dass nicht jedes Instrument für jede Personengruppe gleichermaßen gut funktioniert. Während Existenzgründungsbeihilfen beispielsweise jüngeren, höher qualifizierten Männern nützen, scheinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den besonders Benachteiligten zu helfen. Berufsrückkehrerinnen profitieren erfahrungsgemäß am ehesten von Weiterbildung und Lohnkostenzuschüssen. Der Gruppe der arbeitslosen Jugendlichen ist insgesamt am schwersten zu helfen, obwohl die Erfahrungen in Europa hier besser sind als die in den USA (vgl. Auspos/Riccio/White 1999). Schließlich gibt die internationale Evaluationsforschung auch Hinweise über die erfolgreiche Gestaltung von Maßnahmen. So wird beispielsweise bei Qualifizierung auf die Notwendigkeit der Abstimmung der Kursinhalte mit den Bedürfnissen der Teilnehmer und der regionalen Arbeitgeber hingewiesen. Unklar ist, ob längere oder kürzere Kurse zu bevorzugen sind und wann die Intervention stattfinden soll.¹ Bei Lohnkostenzuschüssen wird z.B. eine

¹ Hier besteht ein Zielkonflikt zwischen dem Erfolg einer frühzeitigen Intervention und dem dann erhöhten Risiko, dass Personen teilnehmen, denen auch ohne Maßnahmenteilnahme die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt geglückt wäre (Mitnahmeeffekt).

sorgfältige Ausrichtung nur auf bestimmte Personenkreise (z.B. Langzeitarbeitslose) und Unternehmen (z.B. Firmen mit geringem Wettbewerbsdruck) empfohlen, um die unerwünschten Nebeneffekte zu vermeiden (vgl. Fay 1996: 20).

Die beispielhaft genannten Erkenntnisse der internationalen Evaluierungsforschung haben einen relativ hohen Allgemeinheitsgrad, und es wird zwangsläufig weitgehend von den jeweiligen nationalen institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen abstrahiert. In dieser Literaturstudie soll deshalb der Blick auf die deutschen Erfahrungen gelenkt werden: Was lässt sich nach dem aktuellen Stand der Evaluierungsforschung über die bisherige Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland sagen? Welche Instrumente funktionieren für welche Personengruppen und welche Maßnahmengestaltung ist zu bevorzugen? Welche Erkenntnisse sind gesichert und welche Fragen lassen sich noch nicht beantworten?

Darüber hinaus werden die Erfahrungen in Schweden, Dänemark und den Niederlanden hinzugezogen. Diese drei europäischen Länder geben ähnlich wie Deutschland einen vergleichsweise hohen Anteil des Bruttoinlandsprodukts für aktive Arbeitsmarktpolitik aus. Zumindest Dänemark und die Niederlande waren jedoch in den vergangenen Jahren beschäftigungspolitisch weit erfolgreicher als Deutschland. Aus diesem Grunde soll die Evaluierungsforschung dieser drei Länder im Hinblick auf erfolgreiche, nachahmenswerte Modelle beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik gesichtet werden. Beschäftigungspolitischer Erfolg geht jedoch nicht in erster Linie auf aktive Arbeitsmarktpolitik zurück, sondern erfordert eine erfolgreiche Kombination u.a. von arbeitsrechtlicher Regulierung, Tarifpolitik und passiver Arbeitsmarktpolitik sowie günstiger ökonomischer Rahmenbedingungen. Insofern kann der Blick auf ausländische Erfahrungen beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik zwar lehrreich sein, aber ein Erfolgsmodell lässt sich dabei nicht kopieren.

In der Literaturstudie werden die mikro- und die makroökonomischen Auswirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik betrachtet, da in jüngerer Vergangenheit neue Makrostudien für Deutschland entstanden sind. Die Übersicht beschränkt sich auf Evaluierungsstudien in deutscher und englischer Sprache, die 1993 und danach erschienen sind. Der Aufbau der Studie ist wie folgt. Zunächst wird ein kurzer Überblick über die Methoden der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik gegeben. Anschließend werden die Mikro- und Makrostudien über die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland referiert. Es folgt eine vergleichende Darstellung der Ergebnisse der Evaluierungsforschung für Schweden, Dänemark und die Niederlande. Abschließend werden die wichtigsten Ergebnisse resümiert.

2. Methoden der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Die wissenschaftliche Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik hat zum Ziel, kausale Effekte staatlicher Eingriffe zu identifizieren. Mikroökonometrische Evaluationsstudien analysieren die Wirkungen eines bestimmten Programms aus der Sicht der Programmteilnehmer und der Nichtteilnehmer. Sie versuchen, die Effekte eines Programms durch einen (hypothetischen) Vergleich mit einem Zustand ohne dieses Programm abzuschätzen (Lechner 1998: 15). Unterschieden werden dabei experimentelle Evaluationen, bei denen potentielle Teilnehmer zufällig in eine Teilnehmergruppe und eine Gruppe von Nichtteilnehmern aufgeteilt werden (soziale Experimente, wie sie in den USA praktiziert werden) und nichtexperimentelle Evaluationen, bei denen dies nicht der Fall ist. Makroökonomische Evaluationen untersuchen den Einfluss aktiver Arbeitsmarktpolitik auf makroökonomische Größen wie Arbeitslosigkeit und Beschäftigung und ermöglichen im Idealfall die Berücksichtigung von Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekten.

2.1 Mikroökonometrische Evaluation

Die mikroökonometrische Evaluation versucht, die kausale Wirkung der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme auf ein Individuum abzuschätzen. Dabei wird üblicherweise das Ergebnis bei Teilnahme an einer Maßnahme mit dem Ergebnis bei Nichtteilnahme verglichen und der Unterschied der Ergebnisse als kausaler Effekt der Maßnahme aufgefasst.² Für jedes Individuum lässt sich jedoch immer nur ein Zustand beobachten, der andere ist naturgemäß unbeobachtbar. Für eine größere Gruppe von Teilnehmern und Nichtteilnehmern an einer Maßnahme kann jedoch mit entsprechenden Methoden und Annahmen, die nachfolgend skizziert werden, ein mittlerer kausaler Effekt identifiziert werden. Dabei muss das mittlere Ergebnis bei Nichtteilnahme für die Teilnehmergruppe geschätzt werden, entweder durch einen Vorher-Nachher-Vergleich der Teilnehmergruppe oder einen Vergleich mit Nichtteilnehmern (Kontrollgruppe).

Als Ergebnisvariablen lassen sich je nach Zielsetzung des Programms so unterschiedliche Größen wie Einkommen, Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit, Arbeitsloskeitsrisiko, Arbeitszufriedenheit usw. analysieren. Weiterhin lassen sich kurz-, mittel- und langfristige Effekte unterscheiden. Im Folgenden werden unter kurzfristigen

² Dabei wird in der Regel davon ausgegangen, dass die individuellen Ergebnisse der Maßnahme nicht vom Teilnahmeverhalten anderer Individuen abhängen, d.h. dass keine makroökonomischen Effekte auftreten. Problematisch ist diese Annahme, wenn Arbeitsmarktprogramme die Angebots-Nachfrage-Relationen spürbar verändern, wie es z.B. bei den groß aufgelegten Programmen in den neuen Bundesländern nach der Vereinigung der Fall gewesen sein kann (Lechner 1998: 19; Heckman/Smith 1996: 82).

Effekten die Wirkungen bis ein Jahr nach Maßnahmenteilnahme, unter langfristigen Effekten mehr als ein Jahr nach Maßnahmenteilnahme verstanden.³

Bei idealtypischen sozialen Experimenten werden die Maßnahmenteilnehmer aus einer Gruppe potentieller Teilnehmer mit Hilfe eines Zufallsgenerators bestimmt. Es kann also auch eine Kontrollgruppe beobachtet werden, für die das gleiche Ergebnis bei Nichtteilnahme zu erwarten ist wie für die Teilnehmergruppe bei (nicht beobachtbarer) Nichtteilnahme. Deshalb liefert der Vergleich der Ergebnisse nach Teilnahme an der Maßnahme mit den Ergebnissen bei Nichtteilnahme den kausalen Effekt der Maßnahme. Als problematisch kann sich allerdings bei sozialen Experimenten unter anderem der Effekt auswirken, dass Nichtteilnehmer sich Ersatzmaßnahmen suchen (vgl. Heckman/Smith 1996: 48ff.). In Europa werden soziale Experimente u.a. aufgrund normativer Bedenken kaum durchgeführt, so dass sie hier ohnehin nicht analysiert werden können.

Der Vorher-Nachher-Vergleich macht sich die Tatsache zunutze, dass jeder Maßnahmenteilnehmer vor der Teilnahme ein Nichtteilnehmer war. Aus dem Vergleich der Ergebnisvariable vor und nach Maßnahmenteilnahme wird somit ein Maß für die Wirkung der Maßnahme gewonnen. Von Vorteil ist dabei, dass nur eine Stichprobe der Teilnehmer für die Analyse benötigt wird. Der Vorher-Nachher-Vergleich bildet die kausale Wirkung einer Maßnahme jedoch nur unter starken Voraussetzungen ab. So darf der Zustand vor Maßnahmenteilnahme nicht schon durch eine Antizipation der späteren Teilnahme beeinflusst sein. Ebenso muss Zeitinvarianz vorausgesetzt werden, d.h. dass zwischen dem beobachteten Zustand vor Maßnahmenteilnahme und dem Beginn der Maßnahme keine weiteren Ereignisse wie systematische Veränderungen des Arbeitsmarktes oder z.B. Suchaktivitäten des künftigen Maßnahmenteilnehmers eintreten (vgl. Lechner 1998: 21 f.).

Aus diesem Grunde bietet sich der Vergleich mit einer Kontrollgruppe an ("quasi-experimentelle Evaluation"). Ist die Teilnahme an einer Maßnahme nicht wie bei sozialen Experimenten zufällig, kann der Vergleich mit einer Kontrollgruppe den kausalen Effekt der Maßnahme auf die Ergebnisvariable jedoch nur dann identifizieren, wenn dafür die Kriterien der Teilnahme und Nichtteilnahme ("Selektionsverzerrung") berücksichtigt werden. So ist der Vergleich der Beschäftigungssituation von Langzeitarbeitslosen, die eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme durchlaufen haben mit der von Jungakademikern, die an keiner Maßnahme teilgenommen haben, kaum sinnvoll. Vielmehr sollten die Charakteristika der Personen, die für eine Maßnahme ausgewählt wurden (z.B. Bildungstand, Geschlecht, vergangene Arbeitslosigkeitsphasen) auch bei der Kontrollgruppe gegeben sein, um einen kausalen Maßnahmeneffekt isolieren zu können. Für die Korrektur solcher Selektionsverzerrungen wurden mehrere, teilweise komplexe, Verfahren entwickelt.

³ Längerfristige Betrachtungen sind aufgrund der vorhandenen Daten meist nicht möglich bzw. nicht unbegrenzt sinnvoll, da der kausale Maßnahmeneffekt sich immer weniger von anderen Einflussfaktoren isolieren lässt.

Eine Korrektur anhand *beobachtbarer Charakteristika* kann vorgenommen werden, indem jedem Teilnehmer ein Nichtteilnehmer mit gleichen oder möglichst ähnlichen Charakteristika zugeordnet wird ("Matching"), wobei der Maßnahmenerfolg dann wie beim sozialen Experiment als durchschnittliche Differenz der Ergebnisvariable bei Teilnehmern und Nichtteilnehmern geschätzt wird. Damit die Korrektur der Verzerrung vollständig ist, müssen im Prinzip alle Variablen im Datensatz beobachtbar sein, die für die Teilnahme an der Maßnahme und die Bestimmungsgründe des Ergebnisses bei Nichtteilnahme verantwortlich sind. Dies stellt hohe Anforderungen an die Qualität des benutzten Datensatzes, die in der Realität selten erfüllt sind. In der Praxis erfolgt das Matching häufig auf Basis der mit Hilfe beobachtbarer Charakteristika geschätzten Teilnahmeerwartung an einer Maßnahme, die den Vergleich der Ähnlichkeit von Teilnehmern und Nichtteilnehmern auf eine Dimension reduziert. Eine Erweiterung des Matching um weitere Variablen ist möglich.

Die Modellierung des Einflusses beobachtbarer Charakteristika auf die Ergebnisvariable mit Hilfe parametrischer Modelle stellt eine weitere Möglichkeit der Schätzung des (nicht beobachtbaren) Ergebnisses bei Nichtteilnahme dar. Hierbei werden z.B. bei einem vollständigen ökonomischen Selektionsmodell die Faktoren, die zur Selektion in die Maßnahme führten simultan mit der Ergebnisgleichung, die den Zusammenhang der Maßnahmenteilnahme mit dem -erfolg darstellt, geschätzt. Eine weitere Möglichkeit stellt der so genannte Instrumentvariablenansatz dar, bei dem die Maßnahmenteilnahme in Abhängigkeit von Variablen modelliert wird, die nicht gleichzeitig die Ergebnisvariable beeinflussen. Bei parametrischen Modellen hängt das Ergebnis allerdings stark von der unterstellten Form der Regressionsfunktion ab und die Selektionskorrektur kann sich als unvollständig erweisen. Mit Hilfe eines Pre-Program-Tests kann die Selektionskorrektur getestet werden: Bei einer adäquaten Kontrollgruppe sollte sich die Ergebnisvariable *vor* Teilnahme nicht von der der Teilnehmer unterscheiden, d.h. vor der Teilnahme sollten Teilnehmer und Kontrollgruppe gleich sein. Der Pre-Program-Test kann auch Unterschiede zwischen den Gruppen aufzeigen, die auf *unbeobachtbare Charakteristika* (z.B. Motivationen, Einstellungen) zurückzuführen sind, die gleichzeitig einen Einfluss auf die Teilnahme und die Ergebnisvariable ausüben. In parametrischen Modellen wird für unbeobachtbare Charakteristika meist im Rahmen von Fixed-Effects-Modellen oder Random-Effects-Modellen kontrolliert. Diese Modelle lassen individualspezifische Achsenabschnitte bzw. auch Steigungskoeffizienten (im Random-Effects-Modell) zu, welche die individuellen nicht beobachtbaren Charakteristika abbilden können.

Eine Korrektur von Selektionsverzerrungen aufgrund unbeobachteter Charakteristika kann bei nicht-parametrischen Ansätzen auch mit dem so genannten Differenz-von-Differenzen-Schätzer erfolgen. Dieser Ansatz kann Merkmale der Teilnehmer, die zeitinvariant sind, durch Differenzbildung herauskürzen. Allerdings kann die Arbeitsmarktsituation der Teilnehmergruppe kurz vor Maßnahmenbeginn vergleichsweise schlecht sein, so dass der Maßnahmeneffekt aufgrund des ungünstigen Referenzniveaus überschätzt wird (vgl. Fitzenberger/Prey 1998: 50). Dies kann korrigiert

werden, indem ein entsprechend längerer Zeitraum vor Maßnahmenbeginn gewählt wird.

2.2 Aggregierte Wirkungsanalyse

Aggregierte Wirkungsanalysen betrachten den Einfluss aktiver Arbeitsmarktpolitik auf makroökonomische Größen wie Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Der Analyse liegen implizit oder explizit Modelle des Arbeitsmarktes zugrunde, die den Einfluss arbeitsmarktpolitischer Programme insbesondere auf den Matchingprozess, auf Arbeitsangebot und –nachfrage, auf die Lohnbildung sowie die Chancen unterschiedlicher Gruppen darstellen. Während Mikroanalysen dazu beitragen können, Mitnahmeeffekte zu identifizieren (Förderung von Aktivitäten, die auch ohne die Förderung zustande gekommen wären), versuchen Makrostudien, zusätzlich Verdrängungseffekte (geförderte Arbeitnehmer besetzen die Arbeitsplätze nicht geförderter Arbeitnehmer) sowie Substitutionseffekte (Veränderungen der Lohnrelationen führen zu Verzerrungen auf Produktmärkten) zu messen (vgl. Bellmann/Jackman 1996: 156f.; Calmfors 1994 für weitere Makroeffekte).

Methodische Probleme bereitet bei aggregierten Wirkungsanalysen die Schwierigkeit, den Einfluss aktiver Arbeitsmarktpolitik unter der Vielzahl von Determinanten makroökonomischer Aggregatgrößen zu identifizieren. Hinzu kommt das Endogenitätsproblem, das darin besteht, dass der Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik oftmals selbst von der Höhe der Arbeitslosigkeit abhängig ist. Die Identifikation der Wirkung von aktiver Arbeitsmarktpolitik auf Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung ist dann erschwert. Das Endogenitätsproblem kann unter Umständen durch die Modellierung von aktiver Arbeitsmarktpolitik in Abhängigkeit von Faktoren, die Arbeitslosigkeit nicht beeinflussen (so genannte Instrumentvariablen) gelöst werden. Da sich Instrumentvariablen u.a. aufgrund von Datenrestriktionen schwer konstruieren lassen, wird in der Praxis häufig versucht, das Endogenitätsproblem durch die empirische Spezifikation der Variablen zu lösen, indem z.B. Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von zyklischen Komponenten bereinigt werden, um sie exogen bezüglich der Höhe der Arbeitslosigkeit zu machen. Letztendlich besteht jedoch in der Literatur noch kein Konsens über geeignete Verfahren zur Lösung des Endogenitätsproblems.

Bei makroökonomischen Evaluierungen ist weiterhin je nach Erkenntnisinteresse zu fragen, inwieweit Programmteilnehmer als Arbeitslose oder Beschäftigte behandelt werden sollen (vgl. Calmfors 1994: 27). Schließlich ist auch der Zeithorizont der Analysen von großer Bedeutung für die Interpretation der Ergebnisse. Eine kurzfristige vollständige Verdrängung von regulär Beschäftigten durch Mitglieder einer arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe würde z.B. in bestimmten Modellen langfristig über entsprechende Lohnanpassungen eine Markträumung erwarten lassen. Diese Unterscheidung kann jedoch in den meisten empirischen Studien nicht geleistet werden (vgl. Bellmann/Jackman 1996: 147f.). Auch ist die Differenzierung nach

einzelnen Politikinstrumenten noch mangelhaft. Insgesamt sind unzureichende Daten auch für aggregierte Wirkungsanalysen ein erhebliches Problem.

In jüngerer Zeit sind die anfänglich stark auf wenige Größen abstrahierenden aggregierten Analysen erheblich weiterentwickelt worden. So wird mittlerweile stärker zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit, Alter und Geschlecht differenziert, der Implementationsprozess wird in die Analysen einbezogen und auch Regionen als Analyseeinheiten integriert. In diesen ausdifferenzierteren Studien scheint noch Potential zu stecken, das möglicherweise dazu führen wird, dass der Erkenntnisgewinn von Makrostudien für die politische Steuerung steigen wird.

3. Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

3.1 Makroökonomische Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik

Im Folgenden werden zunächst die international vergleichenden makroökonomischen Evaluierungsstudien referiert, soweit sie Deutschland betreffen. Diese Studien basieren in der Regel auf hoch aggregierten Indikatoren und können kaum Informationen zum Programm- und Implementationsdesign verarbeiten. Die anschließend referierten nationalen Studien, die die Auswirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik (AAMP) auf regionale Arbeitsmärkte schätzen, sind in dieser Hinsicht informativer.

Die OECD (1993) führt Schätzungen über die Wirkungen von Ausgaben für AAMP auf die Beschäftigung und die Lohnentwicklung durch. Der Einfluss der nationalen Ausgaben für AAMP auf die Beschäftigung wird für 21 OECD-Länder für den Zeitraum 1985-1990 geschätzt. Zugrundeliegende Hypothese ist, dass AAMP das Matching verbessert, die Produktivität der Arbeitskräfte erhöht und die Aktivität von Arbeitslosen aufrecht erhält. Daher sollte ein positiver Zusammenhang zwischen Beschäftigungswachstum und Ausgabensteigerungen bestehen. Schätzungen der Gesamtausgaben für AAMP, der Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen sowie der Ausgaben für Qualifizierung und Beratung/Vermittlung ergeben jedoch negative Beschäftigungseffekte, was die Autoren mit einem antizyklischen Einsatz der AAMP erklären.⁴ Es zeigt sich aber auch, dass das Beschäftigungswachstum in den Ländern am höchsten ausfiel, in denen ein hohes reales Bruttoinlandsprodukts-Wachstum mit hohen Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen begleitet wurde. Die Wirkungen der Ausgaben für AAMP auf die Lohnentwicklung wurden für 19 OECD-Länder für den Zeitraum 1985-1990 geschätzt. Gemäß den Standardmodellen

⁴ Hier wird das ungelöste Endogenitätsproblem deutlich. Der Einsatz von AAMP ist offensichtlich selbst durch das Niveau bzw. die Veränderung der Arbeitslosigkeit bestimmt, so dass sich die Wirkung AAMP auf das Beschäftigungswachstum nicht isolieren lässt.

reduziert Lohnzurückhaltung die Gleichgewichtsarbeitslosigkeit und erhöhen umgekehrt hohe Lohnabschlüsse die Arbeitslosigkeit. Es zeigt sich, dass in der Mehrheit der Länder (außer in Irland und Spanien) die Ausgaben für AAMP einen lohnsenkenden Effekt hatten, so auch in Deutschland (schwach signifikant). Die Zahl der Programmteilnehmer hat jedoch für Deutschland keine Auswirkung auf die Lohnentwicklung; von den Pro-Kopf-Ausgaben geht ein (schwach signifikanter) lohnmoderierender Effekt aus. Hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Lohnentwicklung wird AAMP somit ein Erfolg bescheinigt.

Kraft (1998) untersucht die Auswirkungen der Ausgaben für AAMP sowie für passive Arbeitsmarktpolitik auf Beschäftigungs- und Lohnniveau. Sein Ländervergleich umfasst Österreich, Großbritannien, Frankreich, Schweden, die USA und Deutschland über einen Zeitraum von 1973 bis 1988. Die Schätzungen basieren auf einem simultanen Gleichungsmodell, in dem Beschäftigungs- und Lohnniveau endogen modelliert sind. Die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosengeld und –hilfe je Arbeitslosen) üben einen negativen Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung aus; Ausgaben für AAMP haben dagegen eine positive Wirkung. Die Wirkungen auf die Lohnentwicklung sind uneindeutig. Der Autor folgert aus diesen Ergebnissen, dass eine verstärkte Förderung aktiver Maßnahmen zu Lasten passiver Transfers erfolgen sollte. Die Ergebnisse werden nicht nach Ländern differenziert, so dass Aussagen speziell für Deutschland nicht möglich sind.

Bellmann/Jackman (1996) untersuchen die Auswirkungen der Ausgaben für AAMP auf die Arbeitslosenquote, die Langzeitarbeitslosigkeit, das Beschäftigungswachstum und die Arbeitsmarkt-Partizipationsrate von Männern und Frauen. Der internationale Vergleich umfasst 17 OECD-Länder über den Zeitraum 1975-1993. Die Ausgaben werden zum Einen pro Arbeitslosen, zum Anderen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt betrachtet. Beim zweiten Indikator vermuten die Autoren geringere Endogenität bezüglich der Erfolgskriterien. Im Modell werden neben den Ausgabendaten u.a. nationale Unterschiede in den Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen, des gewerkschaftlichen Organisationsgrads und der Struktur der Lohnverhandlungen berücksichtigt. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass höhere Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen und für Arbeitsvermittlung und Beratung den Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen senken, während Ausgabensteigerungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Lohnkostensubventionen sie erhöhen. Ein signifikant negativer Effekt von Qualifizierungsmaßnahmen wird für das Beschäftigungswachstum ermittelt, von den Autoren jedoch nicht begründet. Die Partizipationsrate von Frauen können sie dagegen positiv beeinflussen, ebenso wie Arbeitsvermittlung und Beratung. Auch in dieser Studie werden keine nach Ländern differenzierenden Angaben gemacht.

Die Studie von Büttner/Prey (1998) konzentriert sich auf Westdeutschland. Die Autoren untersuchen, inwieweit Fortbildung und Umschulung (FuU) bzw. ABM den Mismatch, also das Auseinanderfallen geforderter und vorhandener Qualifikationen zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen reduzieren und damit zum Abbau struktu-

reller Arbeitslosigkeit beitragen. Sie basieren ihre Untersuchung auf die 74 westdeutschen Raumordnungsregionen im Zeitraum 1986 bis 1993 und haben dadurch gegenüber ländervergleichenden Studien den Vorteil, homogene Maßnahmentypen betrachten zu können. Die Autoren gehen von Ungleichgewichten auf den regionalen Arbeitsmärkten aus, die teilweise durch einen Mismatch verursacht sind. Der regionale Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik wird als Anteil der Programmteilnehmer an allen Arbeitslosen (einschließlich der Teilnehmer) operationalisiert. Die mögliche Endogenität des Einsatzes von Arbeitsmarktpolitik wird einerseits durch Fixed-Effects-Schätzungen, andererseits durch Instrumentvariablen kontrolliert, die die Zusammensetzung der regionalen Arbeitsmärkte sowie die Neigung der Akteure, AAMP einzusetzen, abbilden. Die Auswirkungen von ABM und FuU auf den regionalen Mismatch werden in unterschiedlichen Modellspezifikationen geschätzt. In der ersten Spezifikation, die aktuelle Teilnahmen an AAMP modelliert, haben ABM und FuU keine Auswirkung auf strukturelle Arbeitslosigkeit. Werden die Teilnahmen im Vorjahr modelliert, ergeben sich in den verschiedenen Spezifikationen und in einem alternativen Modellansatz jeweils signifikant positive Effekte von ABM, d. h. der Einsatz von ABM hat die regionale strukturelle Arbeitslosigkeit signifikant vermindert. FuU hat dagegen jeweils keine signifikante Auswirkung auf den Mismatch am Arbeitsmarkt gehabt. Einschränkend weisen die Autoren darauf hin, dass die Analyse die Effekte der AAMP auf Arbeitsangebot und -nachfrage sowie auf Löhne unberücksichtigt ließ.

Die spätere Studie von Prey (1999) entspricht hinsichtlich der Fragestellung und der Vorgehensweise im Wesentlichen Büttner/Prey (1998), jedoch werden andere Instrumentvariablen verwendet und im zweiten Teil nach Männern und Frauen getrennte Schätzungen vorgenommen. Die Fixed-Effects-Schätzung kommt zunächst zu dem gleichen Ergebnis, dass ABM den Mismatch am Arbeitsmarkt vermindert und FuU keine Auswirkung gehabt hat. In den Instrumentvariablen werden nun auch Teilnahmen im vorvergangenen Jahr kontrolliert. Nun ergeben sich neben den positiven Effekten von ABM schwach signifikante, betragsmäßig kleine negative Einflüsse von FuU auf den Abbau struktureller Arbeitslosigkeit. In der nach Geschlecht differenzierenden Schätzung werden die Teilnehmerinnen an AAMP als Anteil aller Arbeit suchenden Frauen dargestellt; entsprechend wird für Männer verfahren. Um regionalspezifische Unterschiede im Arbeitsangebot von Frauen zu berücksichtigen, wird der jeweilige Frauenanteil am Arbeitsangebot als zusätzliche Variable aufgenommen. In den Schätzungen zeigt sich nun, dass der positive Effekt von ABM auf den Abbau von Mismatch nur noch für Männer (in einigen Spezifikationen) signifikant ist und für Frauen insignifikant wird. Dagegen zeigt sich bei FuU-Teilnahme von Frauen nun ein signifikant erhöhter Mismatch, wogegen sich bei Männern ein schwach signifikanter und betragsmäßig gering vermindelter Mismatch nachweisen lässt. Der zuvor festgestellte leicht negative Effekt staatlich geförderter Qualifizierungsmaßnahmen auf den Abbau von Mismatch ist somit auf gegenläufige Wirkungen bei Männern und Frauen zurückzuführen. Die Autorin vermutet, dass Frauen möglicherweise durch die Existenz von FuU-Maßnahmen zum Wiedereintritt in das Berufsleben (aus der stillen Reserve) motiviert wurden. Die

Zunahme der Anzahl nicht beschäftigter Frauen am Arbeitsmarkt würde den Mismatch höher erscheinen lassen, ohne dass dies ein Misserfolg der FuU wäre, die ja unter anderem den Berufs(wieder-)einstieg von Frauen zum Ziel haben. In einer anderen Interpretation könnten FuU-Maßnahmen für Frauen in den falschen (frauentypischen) Berufen gefördert worden sein und so strukturkonservierend gewirkt haben. Diese Interpretation würde deutlich auf einen Misserfolg der FuU für Frauen hinweisen. ABM wirkte sich insbesondere für Männer als mismatch-verringend aus.

Schmid/Speckesser/Hilbert (2000) stellen zwei Modelle vor. Im ersten untersuchen sie die Wirkung AAMP auf das Niveau, den Anteil und die Veränderung von Langzeitarbeitslosigkeit in westdeutschen Arbeitsamtsbezirken. Datengrundlage ist die Regionaldatenbank des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung. Im ersten Ansatz⁵ werden für den Zeitraum 1994-1997 Niveau, Struktur und Veränderung von Langzeitarbeitslosigkeit in linearer Abhängigkeit des Einsatzes AAMP (FuU, ABM, Lohnkostenzuschüsse), von Unterschieden in der Implementation und Kontrollvariablen modelliert. Es wird eine Fixed-Effects-Schätzung vorgenommen, wobei versucht wird, die Endogenität der AAMP auch über die empirische Spezifikation der Variablen zu lösen. Das Niveau von Arbeitslosigkeit über 6 Monate kann durch FuU und ABM signifikant reduziert werden. Den Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit (> 6 Mon.) an der gesamten Arbeitslosigkeit kann FuU signifikant vermindern, die anderen Instrumente bleiben jeweils insignifikant. Wird Langzeitarbeitslosigkeit als Arbeitslosigkeit mit einer Dauer von über 24 Monaten definiert, zeigt ABM nun keine signifikanten Auswirkungen mehr. Eine reduzierende Wirkung von FuU auf das Niveau und den Anteil von Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich nur sehr schwach signifikant nachweisen. Lohnkostensubventionen können im Bereich langer Langzeitarbeitslosigkeit sowohl das Niveau vermindern als auch die Abnahme der Arbeitslosenquote beschleunigen. Gesicherte Aussagen über den Zusammenhang zwischen der Länge von Maßnahmen und ihrer Wirkung auf Langzeitarbeitslosigkeit lassen sich aufgrund des Endogenitätsproblems und ungeklärter Kausalitäten nicht machen. Es zeigt sich jedoch, dass vom durchschnittlichen Policy-Mix abweichende Maßnahmenportfolios, bei denen die Autoren eine besondere Orientierung auf regionale Problemlagen vermuten, das Niveau und den Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit tatsächlich reduzieren. Insgesamt ist der Einfluss der AAMP auf Langzeitarbeitslosigkeit jedoch gering und zeigt nur in bestimmten Fällen überhaupt einen signifikanten Effekt. Im zweiten Teil der Studie modellieren die Autoren Abgänge aus Arbeitslosigkeit, um zu testen, inwieweit Veränderungen im Umfang und im Policy-Mix der AAMP die Sucheffizienz im Matchingprozess erhöhen. Erstaunlicherweise scheinen FuU die Sucheffizienz zu vermindern und damit den Mismatch am Arbeitsmarkt zu vergrößern – ein Ergebnis, das mit der Analyse von Prey (1999) in Einklang steht. Allerdings möchten die Autoren dieses Ergebnis aufgrund möglicher ungelöster Endogenität mit Vorsicht interpretiert sehen. Weiterhin zeigt sich, dass kürzere Trainingsmaßnahmen längeren vorzuziehen sind und interne Bildungsmaßnahmen

⁵ Vgl. auch Schmid/Mosley/Hilbert/Schütz (1999).

bessere Erfolge zeigen als externe. ABM hat keine signifikanten Auswirkungen auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit. Die Autoren folgern, dass FuU in erster Linie geeignet ist, den Anteil und (weniger gesichert) auch das Niveau von Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen. ABM kann zum Abbau "kürzerer" Langzeitarbeitslosigkeit (< 6 Mon.) beitragen, Lohnkostenzuschüsse zum Abbau "längerer" Langzeitarbeitslosigkeit (> 12 Mon.).

Pannenberg/Schwarze (1996) untersuchen die Auswirkungen der Durchführung von FuU-Maßnahmen auf die Lohnentwicklung in den 35 Arbeitsamtsbezirken Ostdeutschlands auf Basis des SOEP 1992-1994. Ausgangspunkt ist die so genannte Lohnkurve, die einen empirisch festgestellten negativen Zusammenhang zwischen Löhnen und Arbeitslosigkeit beschreibt. Zunächst erweitern die Autoren den üblichen Lohnkurvenansatz um FuU. In ihrem erweiterten Modell ist die Anzahl der Arbeitssuchenden, die sich aus Arbeitslosen und Teilnehmern an FuU zusammensetzen, maßgeblich für die Löhne (auf die Einbeziehung von ABM-Teilnehmern wird u.a. aus Datengründen verzichtet). Die Schätzungen werden mit unterschiedlich spezifizierten Fixed-Effects-Modellen sowie mit einem Instrumentvariablenansatz, der eine Policy-Reaktionsfunktion zugrunde legt, durchgeführt.⁶ Es zeigt sich, dass sich die herkömmliche Lohnkurve in Ostdeutschland nicht nachweisen lässt. Für das erweiterte Lohnkurvenmodell lassen sich hingegen signifikante Ergebnisse erzielen, die einen negativen Zusammenhang zwischen der Anzahl Arbeitssuchender und der Lohnentwicklung auf den regionalen Arbeitsmärkten nachweisen. Weiterhin wird deutlich, dass von der Durchführung von FuU ein signifikanter, wenn auch sehr kleiner, negativer Effekt auf den Lohndruck in Ostdeutschland ausging, wodurch möglicherweise die Gleichgewichtsarbeitslosigkeit zurückgegangen ist.

Diskussion

In den meisten Studien kann das Endogenitätsproblem nicht zweifelsfrei ausgeschlossen werden, d.h. dass die Wirkung AAMP auf ein Erfolgskriterium (z.B. Arbeitslosigkeit) geschätzt wird, obwohl die Höhe der Arbeitslosigkeit selbst einen Einfluss auf den Einsatz AAMP ausübt. Instrumentvariablenansätze, wie sie Büttner/Prey (1998), Prey (1999) und Pannenberg/Schwarze (1996) anwenden, sind hier im Ansatz Erfolg versprechend, jedoch von der jeweiligen Datenlage abhängig. Die Ergebnisse der Makrostudien stehen insofern teilweise unter erheblichen methodischen Vorbehalten, die demnach auch für die folgende Diskussion gelten.

Einige Trends lassen sich für Deutschland erkennen. Sofern die Wirkungen AAMP auf die Lohnentwicklung betrachtet wurden, zeigte sich ein lohnmoderierender Effekt (OECD 1993; Pannenberg/Schwarze 1996 für FuU in Ostdeutschland). Der Lohndruck, der möglicherweise durch das Angebot attraktiver Alternativen zur

⁶ Die Policy-Reaktionsfunktion wird u.a. in Abhängigkeit vom Output und der Regierungsbeteiligung der SPD, die annahmegemäß zu Ausgaben für AAMP tendiert, modelliert.

Erwerbsarbeit in Form AAMP entsteht, wird offensichtlich durch lohnmoderierende Effekte AAMP (Aufrechterhalten des Arbeitsangebots und damit verbundene Konkurrenz um Jobs; verbessertes Matching und damit weniger offene Stellen) mehr als kompensiert. Sofern ein negativer Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung besteht, hat AAMP nach diesen Ergebnissen dazu beigetragen, die Gleichgewichtsarbeitslosigkeit zu reduzieren. Kraft (1998) zeigt in seiner Studie, dass AAMP das Beschäftigungsniveau erhöht hat.

Über die Wirkungen AAMP auf den Mismatch am Arbeitsmarkt zeichnen sich überraschende Ergebnisse für Westdeutschland ab. Nach Büttner/Prey (1998) reduziert ABM signifikant den Mismatch am Arbeitsmarkt und vermindert damit strukturelle Arbeitslosigkeit. Prey (1999) weist diesen Effekt zumindest für Männer nach; bei Schmid/Speckesser/Hilbert (2000) hat ABM keinen signifikanten Effekt. Die Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen ist eindeutiger. Sowohl Prey (1999) als auch Schmid/Speckesser/Hilbert (2000) finden einen negativen Effekt von Qualifizierungsmaßnahmen auf die Matchingeffizienz. OECD (1993) und Bellmann/ Jackman (1996) finden negative Wirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen auf das Beschäftigungswachstum, wobei ein Zusammenhang mit Matching möglich, aber nicht untersucht ist. In einer Differenzierung nach den Geschlechtern zeigt Prey (1999), dass FuU das Matching bei den Frauen erheblich verschlechtert hat, bei den Männern dagegen sogar etwas verbessert. Eine mögliche von der Autorin angeführte Interpretation dieses Befunds liegt in der Erhöhung der Partizipationsrate von Frauen am Arbeitsmarkt aufgrund von FuU, die sich in den Analysen als verschlechtertes Matching niederschlägt. Diese Interpretation wird durch die Ergebnisse von Bellmann/Jackman (1996) gestützt, die eine aufgrund von Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen erhöhte Partizipationsrate von Frauen nachweisen. Die erhöhte Arbeitsmarktpartizipation von Frauen könnte auch eine Erklärung für die lohn-senkende Wirkung AAMP sein, die insbesondere für Qualifizierungsmaßnahmen gezeigt wurde. Aber auch die andere Interpretation von Prey (1999), nach der Frauen möglicherweise in den falschen Qualifikationen weitergebildet wurden, ist nicht auszuschließen. ABM scheint nach diesen Ergebnissen die Matchingeffizienz tendenziell zu verbessern, FuU verbessert sie bei den Männern und verschlechtert sie bei den Frauen deutlich.

Hinsichtlich der Wirkungen AAMP auf die Langzeitarbeitslosigkeit gibt es in den Makrostudien widerstreitende Ergebnisse. Während Bellmann/Jackman (1996) im Ländervergleich finden, dass Qualifizierung sowie Arbeitsvermittlung Langzeitarbeitslosigkeit vermindern, ermitteln Schmid/Speckesser/Hilbert (2000) nur schwach signifikante Niveaueffekte bei Qualifizierung sowie Struktureffekte (Verminderung des Anteils von Langzeitarbeitslosigkeit). Die teilweise positiven Niveaueffekte von ABM (auf "kurze" Langzeitarbeitslosigkeit) und von Lohnkostenzuschussprogrammen (auf "lange" Langzeitarbeitslosigkeit) bei Schmid/Speckesser/Hilbert (2000) stehen im Widerspruch zu den negativen Wirkungen dieser Instrumente bei Bellmann/Jackman (1996), wobei letztere diese negativen Wirkungen nicht für Westdeutschland, sondern im internationalen Vergleich finden.

3.2 Mikroökonometrische Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente

Nicht alle Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland sind in der jüngeren Vergangenheit evaluiert worden. Evaluierungen liegen zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), zu unterschiedlichen Typen der Weiterbildung, zum Überbrückungsgeld und zum Bundesprogramm zur Förderung der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung vor. Diese Studien werden nachfolgend referiert.

3.2.1 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen

Neuere Evaluationsstudien zu den Wirkungen von ABM und SAM liegen lediglich für Ostdeutschland vor, da für Westdeutschland keine Datensätze vorhanden sind, die eine Abgrenzung von ABM erlauben. Die Studien beruhen zum größten Teil auf Daten des Arbeitsmarktmonitors Ostdeutschland (AMM-Ost, Steiner/Kraus 1995; Kraus/Puhani/Steiner 1998, Hübler 1997) bzw. auf Daten des Arbeitsmarktmonitors Sachsen-Anhalt (AMM-SA, vgl. Eichner/Lechner 1999; Bergemann/ Fitzenberger/ Schultz/Speckesser 2000). Die Studien unterscheiden sich hinsichtlich der betrachteten Regionen, Zeiträume, Instrumente und Ergebnisvariablen sowie hinsichtlich der angewandten Evaluationsmethoden. Sie kommen zu sehr heterogenen Ergebnissen.

Die erste Studie von Steiner/Kraus (1995) vergleicht die kurzfristigen Wiederbeschäftigungschancen von Teilnehmern in ABM mit denen von Arbeitslosen einer Referenzgruppe. Auf der Basis des AMM-Ost werden für den Zeitraum 1990 bis 1992 die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit bzw. ABM in reguläre Beschäftigung (nach Geschlecht) mit einem diskreten Hazardratenmodell⁷ geschätzt. Aus relativ hohen Abbrecherquoten von ABM schließen die Autoren auf erhebliches Suchverhalten der Teilnehmer schon während der Laufzeit der Maßnahme. Aus diesem Grunde vergleichen sie die Abgangsraten aus ABM in reguläre Beschäftigung ab dem ersten Maßnahmenmonat mit den Referenzgruppen. Aufgrund der Datenlage können die Abgangsraten nur für einen Zeitraum von 16 Monaten verfolgt werden, d.h. Beschäftigungseffekte, die erst mehrere Monate nach Beendigung einer AB-Maßnahme auftreten, können nicht nachvollzogen werden. Die Ergebnisse unterscheiden sich für Männer und Frauen. Bei den Männern sind die Abgangsraten aus ABM in reguläre Beschäftigung ähnlich hoch wie die aus Arbeitslosigkeit bei den Referenzgruppen. Nach 12 Monaten (das vermutliche Ende vieler ABM; tatsächlich gab es allerdings zahlreiche längere ABM) übersteigen die Wiederbeschäftigungschancen der ABM-Teilnehmer die der Arbeitslosen für ca. 2 Monate bei weitem und gehen dann wieder auf das Niveau der Abgangsraten der Referenzgruppen zurück.

⁷ Hazardratenmodelle schätzen die Übergangswahrscheinlichkeiten von Teilnehmern und Nichtteilnehmern; diskrete Hazardratenmodelle werden angewendet, wenn keine kontinuierlichen Daten vorliegen.

Bei den Frauen werden im Vergleich zur relevanten Referenzgruppe hingegen während des beobachteten Zeitraums deutlich geringere Abgangsraten in reguläre Beschäftigung beobachtet, woraus die Autoren schließen, dass ABM bei Frauen die Wahrscheinlichkeit der Wiedereingliederung reduziert haben. Oftmals erwies sich die Teilnahme an ABM für die Frauen als Vorstufe zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben.

Die Studie von Kraus/Puhani/Steiner (1998) untersucht mit Daten des AMM-Ost ebenfalls Wiederbeschäftigungschancen von Teilnehmern und Nichtteilnehmern mit Hilfe von diskreten Hazardratenmodellen unter Korrektur der Selektionsverzerrungen für beobachtbare Charakteristika (Verzerrungen aufgrund unbeobachtbarer Charakteristika werden geprüft und für irrelevant befunden). Es werden sowohl ABM als auch SAM betrachtet, die allerdings aufgrund des Datensatzes als eine gleiche Maßnahme behandelt werden müssen. Bei den Abgangsraten aus ABM/SAM bzw. aus Arbeitslosigkeit wird differenziert nach einem Übergang in Nichtbeschäftigung, in temporäre Beschäftigung (innerhalb von 12 Monaten nach Maßnahmenende) sowie in stabile Beschäftigung (Beschäftigung noch im 12. Monat nach Maßnahmenende). Wie bei Steiner/Kraus 1995 werden die Abgangsraten bereits ab Beginn der AB-/SA-Maßnahme analysiert, diesmal für zwei Perioden (1/1989-8/1992 und 9/1992-11/1994) und nach dem Geschlecht. Das Ergebnis ist, dass sowohl Frauen als auch Männer in beiden Perioden schlechtere Abgangsraten aus ABM/SAM in stabile Beschäftigung haben als vergleichbare Arbeitslose. Als möglichen Grund hierfür geben die Autoren verminderte Suchaktivitäten während der Maßnahmenteilnahme an. Nach den Ergebnissen der Studie geht von der (im Zeitraum der Untersuchung noch praktizierten) tariflichen Entlohnung in ABM/SAM kein negativer Anreiz für die Aufnahme einer regulären Beschäftigung aus.

Hübler (1997) untersucht mit Daten des AMM-Ost mehrere arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, unter ihnen auch ABM, für den Zeitraum 1990-1994. Das Anliegen des Beitrags ist zu untersuchen, wie robust geschätzte kurz- und mittelfristige Effekte der Maßnahmen gegenüber verschiedenen Evaluationsmethoden sind. Deshalb wird eine ganze Anzahl von Verfahren angewendet, die Selektionsverzerrungen aufgrund beobachtbarer und unbeobachtbarer Charakteristika korrigieren (u.a. lineare Kontrollfunktion, Instrumentalvariablenschätzer, Pre-Program-Test). Als Ergebnisvariable wählt Hübler die Wahrscheinlichkeit, im November 1994 arbeitslos, nicht erwerbstätig oder beschäftigt zu sein für Maßnahmen, die 1-2 Jahre bzw. 3 und mehr Jahre zuvor stattgefunden haben. Je nach Modellspezifikation und Kontrollverfahren für Selektionsverzerrungen zeigen sich äußerst unterschiedliche Ergebnisse. In einem Schätzverfahren (Multinomiale Logit-ML-Schätzungen) wird je nach Spezifikation und je nach betrachteter Frist ausgewiesen, dass die Teilnahme an ABM die Wahrscheinlichkeit vermindert, im November 1994 arbeitslos oder nicht erwerbstätig zu sein, aber auch dass sie diese Wahrscheinlichkeit vergrößert. In einem weiteren Schätzverfahren (Random-Effects-Probit-ML-Schätzung) zeigen sich in der kurzen und mittleren Frist nach Teilnahme an einer ABM positive Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein. Dieser Effekt dreht sich jedoch um, wenn

ein auf einem Pre-Program-Test basierendes Matching durchgeführt wird. Für diesen letzten Ansatz werden auch nach dem Geschlecht differenzierende Ergebnisse ausgewiesen: Danach haben ABM-Teilnehmerinnen gegenüber Nichtteilnehmerinnen keinen signifikanten Unterschied in der Beschäftigungswahrscheinlichkeit, Männer hingegen kurz- wie mittelfristig verringerte Beschäftigungschancen im Vergleich zur Kontrollgruppe. Der Autor schließt aus diesen Ergebnissen, dass sich keine eindeutig positiven Wirkungen von ABM identifizieren lassen (Hübler 1997: 41). Allerdings waren in der Studie offensichtlich auch die negativen Wirkungen nicht eindeutig nachweisbar.

Die Studie von Eichler/Lechner (1999) unterscheidet sich von den vorherigen darin, dass die Analyse sich aufgrund der besseren Qualität der Daten regional auf Sachsen-Anhalt bezieht und mit den Jahren 1992-1997 einen längeren Zeitraum umfasst. Methodisch basiert die Studie auf einem Matchingansatz unter Zugrundelegung der Teilnahmeneigung und weiterer zeitvarianter Variablen sowie der Bildung eines nicht-parametrischen Differenz-von-Differenzen-Schätzers. Wie bei Kraus/Puhani/Steiner (1998) werden ABM und SAM als eine Maßnahme analysiert, da die Daten keine Unterscheidung zulassen. Ein wichtiger Unterschied zu dieser und der frühen Studie von Steiner/Kraus (1995) besteht darin, dass die Ergebnisvariable (hier: das Arbeitslosigkeitsrisiko) zu unterschiedlichen Zeitpunkten nach Beendigung der AB-/SA-Maßnahme und nicht während der laufenden Maßnahme betrachtet wird. Aufgrund der Modellierung kann leider nicht nach der Maßnahmendauer unterschieden werden. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko von Frauen und Männern nach der Teilnahme an einer ABM/SAM ganz beträchtlich sinkt. Dieses Ergebnis gilt nicht nur in der kurzen Frist (im ersten Jahr nach Teilnahme), und es ist robust bei Variation der Modellspezifikation. Das deutlich sinkende Arbeitslosigkeitsrisiko erklärt sich bei Männern aus einer erhöhten Beschäftigungswahrscheinlichkeit; bei Frauen ist die Beschäftigungswahrscheinlichkeit im ersten Jahr nach Maßnahmenende ebenfalls erhöht. Danach ist vor allem der Rückzug aus dem Arbeitsmarkt (Nichtpartizipation) verantwortlich für das abnehmende Risiko, arbeitslos zu sein.

Die Studie von Bergemann/Fitzenberger/Schultz/Speckesser (2000) verwendet ebenfalls den Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt, und umfasst den Zeitraum 1990 bis 1997. Die Besonderheit dieser Studie ist, dass auch mehrfache Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (FuU, SAM, ABM) in ihrer Auswirkung auf die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer (abhängige oder selbständige Beschäftigung) zu unterschiedlichen Zeitpunkten nach Maßnahmenende ausgewertet werden. Dabei müssen aufgrund des Datensatzes SAM und ABM wiederum als ein und dasselbe Instrument analysiert werden. Die Autoren korrigieren Selektionsverzerrungen einerseits durch ein Matching auf Basis der Teilnahmeneigung mit Hilfe beobachtbarer Charakteristika. Nicht beobachtbare, zeitinvariante Charakteristika werden durch einen Differenz-in-Differenzen-Schätzer korrigiert, der auch berücksichtigt, dass vor der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme das Suchverhalten der Teilnehmer im Vergleich zu Nicht-Teilnehmern drastisch abnimmt.

Vor der ersten ABM/SAM liegt gemäß den Schätzungen der Autoren die Beschäftigungsrate tatsächlich um 20 % niedriger als die vergleichbarer Nicht-Teilnehmer. Nach der Beendigung der ABM/SAM liegt die Beschäftigungsrate sogar noch niedriger. Dieser negative Effekt der Programmteilnahme verschwindet erst 18 Monate nach Programmende, und nach 24 Monaten haben die Teilnehmer insgesamt bessere Wiederbeschäftigungschancen als die Kontrollgruppe. Die Autoren differenzieren dieses Ergebnis nach Geschlecht, Alter und Zeitraum der Teilnahme. Danach beruht der langfristig positive Effekt vor allem auf verbesserten Beschäftigungschancen von Frauen; bei Männern zeigt sich kein signifikant positiver Effekt. Die Wirkung der Teilnahme an einer ABM/SAM unterscheidet sich nicht für ältere (über 40jährige) und jüngere (unter 40jährige) Teilnehmer. Maßnahmen, die vor 1993 stattfanden, haben die Beschäftigungssituation der Teilnehmer nicht verbessert, Maßnahmen nach 1993 dagegen langfristig schon. Die Autoren führen dies auf effizientere Maßnahmenorganisation und verstärkte Zielgruppenorientierung im Zeitablauf zurück. Mehr als ein Viertel der Teilnehmer an einer ABM/SAM nehmen anschließend ein zweites Mal an einer solchen Maßnahme teil. Die Wiederholungsteilnahme erzeugt einen zusätzlichen positiven Effekt, der jedoch nicht signifikant ist. Bei der zweiten Teilnahme ist keine Differenzierung nach Alter, Geschlecht und Zeitraum mehr möglich.

Diskussion

Die ausgesprochen heterogenen Ergebnisse der vorhandenen Studien über die Wirksamkeit von ABM/SAM in Ostdeutschland machen allgemeine Schlussfolgerungen unmöglich (vgl. Tabelle 1 im Anhang für eine Synopse der Ergebnisse). Ebenso wie unterschiedliche Evaluationsmethoden offensichtlich zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, ist wahrscheinlich, dass auch die sehr unterschiedlichen untersuchten Zielgrößen zur Heterogenität der Ergebnisse beitragen. So messen Steiner/Kraus (1995) und Kraus/Puhani/Steiner (1998) den Erfolg der ABM/SAM überwiegend darin, ob bereits während der laufenden Maßnahme und sehr kurz danach die Abgangsraten in (stabile) Beschäftigung verbessert werden, während Hübler (1997), Eichler/Lechner (1999) und Bergemann et. al. (2000) vorwiegend auf die Eingliederungseffekte nach Beendigung der Maßnahme abstellen. Bei Bergemann et. al. (2000) fragt sich, ob positive Effekte erst 24 Monate nach Maßnahmenende noch kausal der Teilnahme zuzuschreiben sind. In diesem Zusammenhang wäre auch die Abhängigkeit des Wiedereingliederungserfolgs von der Dauer der Maßnahme interessant; hierüber machen die Studien jedoch keine Aussagen.

In mehreren Studien werden neben dem Wiedereingliederungsziel weitere Zielsetzungen von ABM/SAM genannt, u.a. im ostdeutschen Transformationsprozess den Arbeitsmarkt zu entlasten, die Zeit bis zum Renteneintritt zu überbrücken, Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden, investive Verbesserungen. Es ist davon auszugehen, dass ABM/SAM in Ostdeutschland auch in nicht geringem Umfang aus sozialpolitischen Erwägungen eingesetzt wurden. Die Auswirkungen dieser zusätzlichen, möglicherweise sogar konkurrierenden, Zielsetzungen auf die untersuchte Ergebnis-

variable wurden jedoch überwiegend nicht diskutiert oder in die Modellierung einbezogen. Eine Ausnahme bilden z.B. Eichler/Lechner (1999), die Personen ab 52 Jahren aus der Analyse ausschließen, da bei diesen Personen meistens keine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, sondern eine Überbrückung bis zum Renteneintritt angestrebt wurde. In dieser Analyse wird auch der Übergang in Nichtpartizipation am Arbeitsmarkt als Maßnahmenerfolg gewertet, da er das Arbeitslosigkeitsrisiko reduziert. Diese Interpretation steht im Einklang mit der in Ostdeutschland angestrebten Überbrückungsfunktion von ABM/SAM. Die anderen Studien werten Nichtpartizipation dagegen in der Regel als Scheitern der Maßnahme. Hiermit erklären sich möglicherweise auch die negativeren Ergebnisse dieser Studien.

Bei den früheren Studien (Steiner/Kraus 1995; Kraus/Puhani/Steiner 1998; Hübler 1997) fragt sich, inwiefern die Ergebnisse auf Westdeutschland bzw. auf das heutige Ostdeutschland übertragbar sind. Für den darin untersuchten Zeitraum galten für ABM in den neuen Bundesländern Sonderkonditionen hinsichtlich der Trägerschaft, der persönlichen Voraussetzungen und der Art und Höhe der Förderung. Das evaluierte Instrumentarium entspricht insofern nicht dem heute vorhandenen. Zudem haben sich die ökonomischen Rahmen- und die Implementationsbedingungen mittlerweile grundlegend verändert. Bei den Studien, die längere Zeiträume umfassen (Eichler/Lechner 1999; Bergemann et. al. 2000), können die zwischenzeitlichen Rechtsänderungen nicht isoliert werden. Dies führt erneut zu dem Aspekt der (zwangsläufig) vernachlässigten Heterogenität der Maßnahmen. Beispielsweise wurden SAM erst 1993 eingeführt – in der Studie von Bergemann et. al. (2000) könnte die bessere Wirksamkeit von ABM/SAM, die nach 1993 begonnen wurden, prinzipiell auf die besondere Wirksamkeit von SAM zurückzuführen sein - eine Hypothese, die sich schwer testen lässt, aber sehr interessant für die Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik wäre.

3.2.2 Fortbildung und Umschulung (FuU)

Viele Studien über die Wirkung von Weiterbildung differenzieren nicht danach, ob die Weiterbildungsmaßnahme öffentlich oder privat finanziert war. In theoretischen Analysen wird jedoch stets herausgestellt, dass die Art der Finanzierung durchaus relevant für den Erfolg der Weiterbildung sein kann, da mit öffentlichen Weiterbildungsmaßnahmen, die vor allem auf Personen mit ungünstigen Arbeitsmarktaussichten zielen, möglicherweise Stigma-Effekte verbunden sind (vgl. z.B. Hujer/Maurer/Wellner 1998b). Aus den Wirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen im Allgemeinen kann demnach nicht unbedingt auf die hier interessierenden Beschäftigungswirkungen öffentlich geförderter Maßnahmen geschlossen werden. Allerdings gestaltet sich die Abgrenzung der staatlich geförderten Fortbildung und Umschulung (FuU) von privat finanzierter im Sozioökonomischen Panel und im Arbeitsmarktmonitor schwierig. Um solche Weiterbildungsmaßnahmen zu identifizieren, die öffentlich gefördert wurden, wird häufig der zeitgleiche Bezug von Unterhaltsgeld als Abgrenzungskriterium verwendet. Dabei wird jedoch der Anteil geförderter Weiterbildungsmaßnahmen

deutlich unterschätzt, da auch Personen ohne Anspruch auf Unterhaltsgeld an öffentlich finanzierten Maßnahmen teilnehmen können, z.B. Berufsrückkehrerinnen, Aus- und Übersiedler. Der Anteil von Teilnehmern an arbeitsamtsfinanzierten FuU-Maßnahmen, die gleichzeitig Unterhaltsgeld bezogen, lag z.B. 1993 in Westdeutschland bei lediglich 52% (vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 1993). In Ostdeutschland erscheint diese Abgrenzung für die Ergebnisse weniger relevant als in Westdeutschland, da die Reichweite staatlicher Arbeitsmarktpolitik hier weit höher war und das Sozioökonomische Panel (SOEP) für 1993 einen Anteil staatlich finanzierter Maßnahmen an allen Weiterbildungsmaßnahmen von immerhin 88 % ausweist (vgl. Bergemann et. al. 2000: 8). In jedem Fall ist die Abgrenzung mit einer weiteren Reduktion ohnehin äußerst geringer Fallzahlen verbunden. Im Folgenden werden aus den genannten Gründen Studien, die Weiterbildungsmaßnahmen im umfassenden Sinne behandeln, nur kurz referiert. Anschließend werden jeweils die Studien behandelt, die eine Abgrenzung staatlich und privat finanzierter Qualifizierungsmaßnahmen vornehmen.

In den Studien zur Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen werden neben den Beschäftigungseffekten vielfältige weitere Ergebnisvariablen untersucht, z.B. Wirkungen auf die Monatsverdienste, Arbeitszeit, Arbeitszufriedenheit, subjektive Nutzen. Aufgrund der Fragestellung des Gutachtens konzentriert sich die Darstellung auf Ergebnisse zur Beschäftigungssituation der Teilnehmer.

Fortbildung und Umschulung in Westdeutschland

Hujer/Maurer/Wellner (1997) untersuchen mit Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) die Wirkung von beruflicher Weiterbildung auf Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung für den Zeitraum 1986-1993. Sie benutzen dafür ein diskretes Hazardratenmodell, in dem Selektionsverzerrungen mit Hilfe einer Instrumentvariable korrigiert werden. Das Ergebnis ist, dass berufliche Weiterbildung kurzfristig positive Effekte auf Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung hat: Eine Weiterbildung, die bis zu ein Jahr vor der Arbeitslosigkeit stattgefunden hat, reduziert die Dauer der Arbeitslosigkeit. Längerfristig ergeben sich jedoch keine Auswirkungen, d.h. weiter zurückliegende Weiterbildungsmaßnahmen zeigen keinen Effekt mehr. Diese Ergebnisse werden in einer späteren Studie (Hujer/Maurer/Wellner 1999) bestätigt, die sich lediglich in der Modellierung der Instrumentvariable (die Daten der verwendeten Wellen werden nun gepoolt) sowie in wenigen Variablen von der vorherigen unterscheidet. Auch eine weitere Studie von Hujer/Maurer/Wellner (1998b), in der Selektionsverzerrungen mit einem Matching auf Basis der Teilnahmeneigung korrigiert werden, kommt zu den gleichen Ergebnissen.

Pannenberg (1995) nimmt eine andere Differenzierung des betrachteten Gegenstands vor. Er untersucht alle außerbetrieblichen FuU-Maßnahmen, ohne nach der Finanzierung zu unterscheiden, betrachtet jedoch nur Arbeitslose, die an FuU teilgenommen haben. Für diese Gruppe ist die staatliche Finanzierung zumin-

dest sehr wahrscheinlich, sie umfasst jedoch nicht alle Personen, die mit staatlicher Förderung qualifiziert wurden. Mit Hilfe eines diskreten Hazardratenmodells, in dem für beobachtbare Charakteristika kontrolliert wird, werden die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmergruppe im Vergleich zur Referenzgruppe analysiert. Datenbasis ist das SOEP in dem Zeitraum 1984-1991; es lassen sich darin lediglich 26 Fälle (Spells mit FuU-Teilnahme) finden. Gemäß dieser Untersuchung erhöhen Maßnahmen der FuU nach einer Phase der Arbeitslosigkeit die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit signifikant. Maßnahmen mittlerer Dauer (6 bis 12 Monate) haben eine bessere Wirkung auf die spätere Beschäftigung als längere Maßnahmen. Der Autor vermutet, dass insbesondere bei diesen Maßnahmen die positive Wirkung der Qualifizierung auf das Humankapital nicht durch den negativen Effekt einer langen Abstinenz vom Arbeitsmarkt zunichte gemacht wird. Die Zahlung von Unterhaltsgeld während einer FuU hat keinen messbaren Einfluss auf die Beschäftigungseffekte.

Hujer/Maurer/Wellner (1998a) untersuchen auf Basis des SOEP (1985-1994) die Wirkungen von staatlich geförderter FuU mit gleichzeitigem Bezug von Unterhaltsgeld auf die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Sie wählen dafür ein diskretes Hazardratenmodell und korrigieren Selektionsverzerrungen durch ein Matching auf Basis der Teilnahmeneigung und weiterer Variablen.⁸ Es werden nur FuU analysiert, die zwischen 1985 und Anfang 1993 begonnen haben, um die Rechtsänderungen 1993/1994, die zu einer erheblichen Einschränkung der Förderung führten (Abschaffung der Förderung sehr kurzer Maßnahmen, Fokussierung auf Problemgruppen), außen vor zu lassen. Die Autoren kommen zu differenzierten Ergebnissen je nach Dauer der FuU und je nach verstrichener Zeit zwischen der Maßnahme und dem Auftreten von Arbeitslosigkeit. Ein signifikant positiver Effekt geförderter FuU ergibt sich für Personen, die 2 bis 24 Monate nach der Maßnahme arbeitslos werden und an Kursen kurzer (1-3 Monate) oder mittlerer (4-6 Monate) Dauer teilgenommen haben. Ein positiver Effekt von kurzen Maßnahmen auf Personen, die bereits arbeitslos sind oder unmittelbar nach der FuU werden, lässt sich nur schwach signifikant erkennen. Die Autoren schließen daraus, dass präventive Weiterbildungsmaßnahmen für noch Beschäftigte, aber von Arbeitslosigkeit Bedrohte, Erfolg versprechender sind als FuU für Arbeitslose. Langfristige Effekte von Weiterbildung (mehr als zwei Jahre nach der Teilnahme) auf die Dauer der Arbeitslosigkeit zeigen sich nicht. Lange Kurse von einer Dauer über 6 Monaten erhöhen die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeiten weder kurz- noch langfristig. Aus diesem Grund plädieren die Autoren für die Wiedereinführung einer Förderung kurzer FuU-Maßnahmen.

Prey (1997; 1999) nimmt eine simultane Modellierung von Erfolgs- und Teilnahmegleichung in einem dynamischen Random-Effects-Modell vor und kontrolliert die Selektionskorrektur mit einem Pre-Program-Test. Basis der Untersuchung der Wirkungen von FuU-Maßnahmen mit und ohne Bezug von Unterhaltsgeld auf die Be-

⁸ Es wird kein eins-zu-eins-Matching von Teilnehmern zu Nichtteilnehmern, sondern ein "oversampling" vorgenommen, das zu einer größeren Kontrollgruppe führt.

beschäftigungswahrscheinlichkeit ist das SOEP. In der ersten Studie (Prey 1997) wird die Stichprobe (Zeitraum 1984-1993) in vier Unterstichproben aufgeteilt (Frauen in FuU mit und ohne Bezug von Unterhaltsgeld, das gleiche für Männer) und auch die Panelbeteiligung modelliert.⁹ In der Periode, die sich an die FuU anschließt, zeigen sich für Männer und Frauen positive Beschäftigungseffekte. In den Perioden danach ergibt sich für Frauen kein signifikanter Effekt, für Männer hat die Teilnahme an einer FuU mit Bezug von Unterhaltsgeld langfristig ihre Wahrscheinlichkeit verringert, beschäftigt zu sein. Bei Weiterbildung ohne gleichzeitigen Unterhaltsgeldbezug ergeben sich langfristig signifikant negative Effekte für Frauen und keine signifikanten Effekte für Männer. In Prey (1999) wird auf die Modellierung der Panelbeteiligung und auf getrennte Schätzungen für Männer und Frauen verzichtet (Zeitraum 1985-1994). Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Teilnahme an einer staatlichen FuU mit Bezug von Unterhaltsgeld kurzfristig, d.h. im ersten Jahr nach Maßnahmenende, die Beschäftigungswahrscheinlichkeit im Vergleich zur Kontrollgruppe erhöht. Allerdings fällt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit langfristig hinter der der Kontrollgruppe zurück. Dieses Ergebnis wird in einer Simulation für Frauen und Männer bestätigt. Für Personen, die an einer FuU teilgenommen haben, ohne Unterhaltsgeld zu bekommen (private Weiterbildung und staatliche Weiterbildung von Personen ohne Anspruch auf Unterhaltsgeld) zeigen sich sehr ähnliche Ergebnisse. Langfristig kann sowohl nach den Ergebnissen von Prey (1997) als auch nach Prey (1999) die Teilnahme an einer Weiterbildung die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit im Mittel nicht verbessern.

Die Analyse von Staat (1997) beruht auf dem SOEP im Zeitraum 1984 bis 1994. Untersucht werden die Effekte einer Teilnahme an einer FuU bei gleichzeitigem Bezug von Unterhaltsgeld auf die individuelle Suchdauer (Verweildauer in Arbeitslosigkeit) und auf die Dauer einer nicht durch Arbeitslosigkeit unterbrochenen Beschäftigung (Beschäftigungsstabilität) bei zuvor arbeitslosen Beschäftigten. Aus der Gruppe der Nichtteilnehmer wird eine altersgruppenorientierte Vergleichsgruppe gebildet; Selektionsverzerrungen werden dann durch einen Instrumentvariablenansatz berücksichtigt, in dem die individuelle Teilnahmewahrscheinlichkeit mit einer Probit-Schätzung prognostiziert wird. Die Instrumentvariable geht in die jeweilige, als Probit-Modell formulierte, Ergebnisgleichung ein. Bei Frauen, Personen zwischen 45 und 54 Jahren und bei Personen ohne Berufsausbildungsabschluss verkürzt sich die Suchdauer bei ehemaligen Teilnehmern an einer FuU mit Unterhaltsgeldbezug. Die Maßnahmenteilnahme hat jedoch über diese zielgruppenspezifischen Wirkungen hinaus keinen Effekt. Auch auf die Beschäftigungsstabilität hat die Teilnahme an einer FuU (mit Unterhaltsgeldbezug) keinen signifikanten Einfluss; lediglich die Situation von Personen ohne Berufsabschluss verbessert sich deutlich.

Besonders interessant ist eine neue Studie von Klose/Bender (2000), die Daten der IAB-Beschäftigtenstichprobe (1975-1990) verwendet und somit auf weit höhere

⁹ Mehrfachteilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen werden in die Gruppe der Unterhaltsgeldbezieher einbezogen, sofern sie mindestens ein Mal Unterhaltsgeld bezogen haben.

Fallzahlen zurückgreifen kann als Untersuchungen auf Basis des SOEP. Die Beschäftigtenstichprobe wurde mittels der Sozialversicherungsnummer um Zeiten der Teilnahme an einer FuU ergänzt – auch die Identifikation staatlich finanzierter Maßnahmen stellt hier insofern kein Problem dar. Betrachtet wird eine Abgängerkohorte aus FuU des Jahres 1986, die zuvor arbeitslos war. Untersuchte Ergebnisvariable ist die Dauer bis zum Wiedereintritt in Beschäftigung sowie die Stabilität dieser Beschäftigung. In einem Matchingansatz wird der Teilnehmergruppe eine Vergleichsgruppe auf Basis möglichst großer Übereinstimmung hinsichtlich der formalen Fördervoraussetzungen für FuU sowie verschiedener Merkmale, die vergleichbare Arbeitsmarktchancen abbilden (z.B. Anzahl der Leistungsbezugsphasen in einer 2000-tägigen Vorgeschichte) zugeordnet. Weiterhin werden nur Kontrollpersonen zugelassen, die kurzfristig beschäftigt waren während die Teilnehmergruppe in FuU war, um zu berücksichtigen, dass auch FuU-Teilnehmer mit erneuerten Leistungsansprüchen in die Arbeitslosigkeit wechseln. Es können insgesamt 985 Teilnehmer und die gleiche Anzahl Kontrollpersonen identifiziert werden, allerdings ist eine Differenzierung nach Art der FuU nicht möglich. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass FuU-Teilnehmer eine knapp 10 % höhere Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit hatten als die Vergleichsgruppe, allerdings ist der entsprechende Koeffizient nur auf dem 10 %-Niveau signifikant. Die Rückkehr in Beschäftigung konnte somit durch die FuU beschleunigt werden. Der Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wird durch die vorherige Teilnahme an einer FuU jedoch signifikant negativ beeinflusst, d. h. bei ehemaligen Teilnehmern wird das Beschäftigungsverhältnis schneller als bei den Nichtteilnehmern beendet. Bei Differenzierung nach der Art des anschließenden Zustands (Leistungsbezug, Lücke mit anschließendem Leistungsbezug, Lücke mit anschließender Wiederbeschäftigung) stellt sich heraus, dass die Teilnahme an einer FuU die Beschäftigungsphase signifikant bei Personen verkürzt, die anschließend erst eine Lücke und dann einen Leistungsbezug aufweisen. Hierbei kann es sich nach Auffassung der Autoren z.B. um Personen handeln, die das Auflösen des Arbeitsverhältnisses selbst verschuldet haben und daher erst nach einer Sperrzeit Arbeitslosenunterstützung erhalten. Bei Personen, die direkt in den Leistungsbezug wechselten bzw. die nach einer Lücke wieder Beschäftigung fanden, hatte FuU keinen signifikanten Effekt auf die Dauer der ersten Beschäftigung in der Nachgeschichte. Da die Modelle auch zeigen, dass sich eine prekäre Erwerbsvorgeschichte (z.B. häufige Phasen von Arbeitslosigkeit) negativ auf die weiteren Beschäftigungschancen auswirkt, folgern die Autoren, dass FuU möglicherweise nicht geeignet ist, um diese arbeitsmarktrelevanten Defizite der Betroffenen auszugleichen.

Fortbildung und Umschulung in Ostdeutschland

Über die Wirkungen von Fortbildung und Umschulung in Ostdeutschland gibt es insgesamt die meisten mikroökonomischen Evaluierungsstudien. Sie unterschieden sich wiederum stark hinsichtlich des betrachteten Zeitraums, der Abgrenzung der Maßnahmen und des betrachteten Personenkreises, der Evaluierungsmethoden und der erzielten Ergebnisse. Die Abgrenzung zwischen staatlich geförderter und privat

finanzierter Weiterbildung anhand des gleichzeitigen Unterhaltsgeldbezugs wird auch in den Studien für Ostdeutschland häufig vorgenommen. Im Folgenden werden wiederum zunächst die Studien referiert, die alle durchgeführten Weiterbildungsmaßnahmen evaluieren, anschließend die Studien, die sich auf FuU mit Bezug von Unterhaltsgeld beschränken.

Fitzenberger/Prey (1997) untersuchen die Beschäftigungseffekte inner- und außerbetrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen. Methodisch entspricht der Ansatz dem bereits unter Prey (1997) für Westdeutschland beschriebenen (simultanes Random-Effects-Modell mit Kontrolle der Selektionskorrektur anhand eines Pre-Program-Tests). Datengrundlage ist der AMM Ost im Zeitraum 1990-1992. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass außerbetriebliche Weiterbildung die Beschäftigungssituation der Teilnehmer deutlich verbessert hat. Dies werten die Autoren als Indiz für einen möglichen Erfolg staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen, die einen großen Anteil an außerbetrieblich durchgeführten Maßnahmen ausmachen. Innerbetriebliche Weiterbildung hat langfristig jedoch die Beschäftigungssituation der Teilnehmer dagegen eher leicht verschlechtert. Diese Ergebnisse bestätigen sich in einer Simulation für Männer und Frauen.

Die Studie von Bergemann/Fitzenberger/Schultz/Speckesser (2000) verwendet den Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt, und betrachtet den Zeitraum 1990 bis 1997. Es wird die Auswirkung der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Weiterbildung, SAM, ABM) auf die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer (abhängige oder selbständige Beschäftigung) zu unterschiedlichen Zeitpunkten nach Maßnahmenende analysiert. Auch die Auswirkungen der Teilnahme an einer zweiten Weiterbildungsmaßnahme werden untersucht. Die Autoren korrigieren Selektionsverzerrungen einerseits durch ein Matching auf Basis der Teilnahmeneigung mit Hilfe beobachtbarer Charakteristika. Nicht beobachtbare, zeitinvariante Charakteristika werden durch einen Differenz-in-Differenzen-Schätzer korrigiert, der auch berücksichtigt, dass vor der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme das Suchverhalten der Teilnehmer im Vergleich zu Nicht-Teilnehmern drastisch abnimmt. Vor der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme sank die Beschäftigungsrate um 30 % unter die der Vergleichsgruppe. Auch nach der Beendigung der Weiterbildung liegt die Beschäftigungsrate langfristig niedriger als die der Vergleichsgruppe. Der negative Effekt der Programmteilnahme, den die Autoren durch verminderte Suche vor und während der Maßnahme erklären, wird erst zwei Jahre nach Programmende insignifikant. Danach ergibt sich ein kleiner positiver Effekt, der jedoch insignifikant bleibt. Die Differenzierung nach dem Zeitpunkt der Maßnahme ergibt, dass die Teilnahme an Weiterbildung vor 1993 noch drei Jahre später die Beschäftigungschancen reduzierte. Bei Maßnahmen, die nach 1993 stattfanden, lässt sich der negative Effekt ein Jahr nach Maßnahmenende nicht mehr signifikant nachweisen. Die Autoren schließen daraus auf eine geringe Effizienz der nach der Wirtschafts- und Währungsunion rasch aufgezogenen Maßnahmen. Eine weitere Differenzierung des Maßnahmeneffekts nach dem Geschlecht zeigt, dass die Beschäftigungschancen von Männern zwei Jahre nach Maßnahmenteilnahme

verbessert werden konnten, während bei Frauen negative oder keine Wirkungen auftraten. Weiterhin verbesserten sich die Beschäftigungschancen jüngerer Teilnehmer (unter 40) mehr als die älterer Teilnehmer (über 40). 21 % der Teilnehmer an einer Weiterbildung nahmen anschließend ein zweites Mal an einer solchen Maßnahme teil. Vor der zweiten Maßnahme kam es offenbar zu keiner Reduzierung der Suchanstrengungen nach einem Arbeitsplatz. Die zusätzliche Wirkung der zweiten Teilnahme ist leicht positiv; ein signifikant positiver Effekt ergibt sich nach etwa 25 Monaten.

Die Studie von Lechner (1999b) untersucht mit Daten des SOEP (1990-1994) außerbetrieblich durchgeführte, sowohl privat als auch staatlich finanzierte, Weiterbildungsmaßnahmen (außer Umschulungsmaßnahmen von einer Dauer über drei Monaten). Diese Auswahl unterscheidet sich deutlich von den staatlich finanzierten FuU-Maßnahmen, denn die hier betrachteten Maßnahmen dauerten im Durchschnitt einen, staatlich finanzierte FuU neun Monate.¹⁰ Ergebnisvariable ist die Beschäftigungssituation der Teilnehmer nach Beendigung der Maßnahme im Vergleich zur Kontrollgruppe. Die Evaluation erfolgt nicht-parametrisch mit einem Matchingansatz auf Basis der Teilnahmeneigung. Dabei werden mehrere Matchingmethoden angewandt und diskutiert.¹¹ Das Ergebnis bei Anwendung der ersten Matchingmethode ist, dass unmittelbar nach Maßnahmenende die Teilnehmer häufiger arbeitslos sind als Nichtteilnehmer, was sich durch eingeschränkte Suchaktivität während der Maßnahme erklären lässt. Dieser negative Effekt verschwindet nach 6 bis 12 Monaten. Eine differenzierende Untersuchung zeigt die negativen Effekte allerdings nur für Personen, die während der Maßnahme arbeitslos waren; für Beschäftigte haben Weiterbildungsmaßnahmen keine Auswirkungen. Auch bei Anwendung der zweiten Matchingmethode verändert die Teilnahme an einer Weiterbildung die Beschäftigungschancen weder positiv noch negativ. Lediglich bei der dritten Methode zeigen sich nach einigen Monaten positive Effekte, die allerdings bei weiteren Variationen der Modellspezifikation nicht erhalten bleiben. Differenzierte Schätzungen nach Geschlecht, beruflicher Position, Berufsabschluss, Zeitpunkt, Dauer und Art der Weiterbildung ergeben keine abweichenden Ergebnisse. Der Autor stellt fest, dass keine robust positiven Effekte der untersuchten außerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen nachgewiesen werden konnten. Obwohl die Studie erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik aufkommen ließe, betont Lechner, dass die analysierten Weiterbildungsmaßnahmen lediglich eine Schnittmenge mit staatlich subventionierter FuU aufweisen. In einer späteren Studie folgert Lechner (1999a: 4) aus diesen Unterschieden, dass die Ergebnisse nicht geeignet sind, um die Wirksamkeit staatlich finanzierter FuU zu diskutieren.

¹⁰ Mehrfachteilnahmen werden in die Teilnehmergruppe sortiert.

¹¹ Mit unterschiedlichen Herangehensweisen soll dem Problem Rechnung getragen werden, dass es in der Kontrollgruppe kein Anfangs- und Enddatum einer Maßnahme gibt, an dem die Zustände der Teilnehmer vor und nach der Maßnahme verglichen werden könnten.

Schömann/Becker (2000) untersuchen die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen, die einmal an einer – wie auch immer finanzierten – FuU-Maßnahme teilgenommen haben. Datengrundlage ist das SOEP Ost im Zeitraum 1990-1994. In einem ersten Schritt wird eine Zugangsgleichung der Teilnahme an FuU als Hazardrate geschätzt, die dann als Instrumentvariable in die Ergebnisgleichung aufgenommen wird. Es werden weder für Frauen noch für Männer signifikante Einflüsse der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme auf die Wiederbeschäftigungschancen ermittelt. Eine Differenzierung zwischen Kursen, die inner- oder außerhalb der Arbeitszeit stattgefunden haben zeigt für Männer, dass Kurse außerhalb der Arbeitszeit erfolgreicher waren. Dies deuten die Autoren als Hinweis auf einen Erfolg öffentlich geförderter FuU, die in der Regel außerhalb der Arbeitszeit stattfinden. Für Frauen zeigt sich dieser Erfolg nicht. Je länger die Arbeitslosigkeit von Männern und Frauen dauert, desto mehr verringern sich – trotz vorheriger Teilnahme an FuU – die Wiederbeschäftigungschancen.

Pannenberg (1995) betrachtet in seiner Studie Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit Bedrohte und Kurzarbeiter, die an einer FuU teilgenommen haben. Damit soll die staatlich geförderte Qualifizierung abgegrenzt werden. Datenbasis ist das SOEP Ost 1990-1992 (76 Fälle). Die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit werden in einem diskreten Hazardratenmodell geschätzt, in dem für beobachtbare Charakteristika kontrolliert wird. In dieser Studie werden keine signifikanten Auswirkungen von FuU auf die Wiederbeschäftigungschancen ermittelt. FuU-Maßnahmen von einer Dauer von mehr als 6 Monaten erhöhen die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit signifikant besser als kürzere Maßnahmen. Personen, die während der FuU Unterhaltsgeld vom Arbeitsamt bekommen haben, weisen signifikant geringere Übergangswahrscheinlichkeiten in Beschäftigung auf als die Personen, die es nicht erhalten haben. Dies deutet Pannenberg als Hinweis darauf, dass Unterhaltsgeldberechtigte möglicherweise aus der finanziellen Differenz zwischen Unterhaltsgeld und Lohnersatzleistungen zur Teilnahme an FuU motiviert waren. Ihre Motivation würde sich dann wesentlich von denen unterscheiden, die die Maßnahmen selbst finanzieren und dabei vermutlich auch mehr Suchaktivitäten entfalten. Schließlich zeigt die Untersuchung, dass Personen, die aus der Erwerbstätigkeit in eine FuU gewechselt sind, höhere Wiederbeschäftigungschancen haben als Personen, die schon länger arbeitslos waren. Damit könnte sich die Bedeutung präventiver bzw. sehr früh einsetzender Weiterbildung, die Hujer/Maurer/Wellner (1998a) für Westdeutschland herausgestellt haben, für Ostdeutschland bestätigen.

Die Studie von Pannenberg (1996) geht methodisch ähnlich vor, bezieht sich nun jedoch auf einen Zeitraum von 1990-1994. In dieser Studie wird die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Personen untersucht, die an einer – wie auch immer finanzierten – FuU teilgenommen haben, während sie entweder arbeitslos oder in Kurzarbeit waren. Es ist anzunehmen, dass diese Maßnahmen überwiegend staatlich finanziert waren. Die Studie ermittelt diesmal positive Beschäftigungseffekte von FuU auf die Übergangsrate in Beschäftigung. Die Dauer der FuU hat im betrachteten Zeitraum jedoch keinen Einfluss auf die Arbeitsmarktchancen der Teil-

nehmer mehr. Der Beschäftigungseffekt lässt nach und verkehrt sich sogar in sein Gegenteil, wenn nicht in einem relativ kurzen Zeitraum (längstens 6 Monate) nach Abschluss der Maßnahme ein Arbeitsplatz gefunden wird. Der Autor vermutet, dass bei länger wählender Arbeitslosigkeit die Teilnahme an einer (staatlich finanzierten) FuU als zusätzlicher negativer ‚screening device‘ wirkt. Der Vergleich der beiden Studien legt die Schlussfolgerung nahe, dass sich die Qualität der FuU nach der frühen Aufbauphase der Weiterbildungsinfrastruktur in Ostdeutschland verbessert hat.

Staat (1997) führt die oben beschriebene Untersuchung für Westdeutschland auch für Ostdeutschland auf Basis des SOEP Ost (1992-1994) durch. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Suchdauer von Personen, die an einer FuU teilgenommen haben und gleichzeitig Unterhaltsgeld bezogen haben, nicht signifikant im Vergleich zur Kontrollgruppe verändert ist. Die Beschäftigungsstabilität erhöht sich signifikant für Personen zwischen 45 und 54, sie reduziert sich aber für Kursteilnehmer zwischen 25 und 34 Jahren. Der Autor führt Vermittlung in befristete Beschäftigungsverhältnisse sowie nach Alter differenzierende Stigma-Effekte einer Teilnahme an einer staatlich geförderten FuU als mögliche Erklärungen hierfür an. Dass sich bei den Frauen durch die Qualifizierungsmaßnahmen – im Gegensatz zu den Ergebnissen in Westdeutschland – weder die Suchdauer verkürzt noch die Beschäftigungsstabilität erhöht, deutet Staat als Indiz dafür, dass Frauen in Ostdeutschland die Maßnahmen als Übergang zum Austritt aus dem Erwerbsleben nutzten.

Hübler (1997) untersucht mit Daten des AMM-Ost mehrere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, unter ihnen betrieblich veranlasste sowie staatlich finanzierte Weiterbildung (FuU mit Bezug von Unterhaltsgeld), für den Zeitraum 1990-1994. Durch Variation der Evaluationsverfahren soll in der Studie getestet werden, wie methodenabhängig die Ergebnisse sind. Selektionsverzerrungen aufgrund beobachtbarer und unbeobachtbarer Charakteristika werden unter anderem durch lineare Kontrollfunktion, Instrumentvariablenschätzer und Pre-Program-Test korrigiert. Hübler führt eine Probit-Schätzung der Wahrscheinlichkeit, im November 1994 arbeitslos, nicht erwerbstätig oder beschäftigt zu sein für Maßnahmen durch, die 1-2 Jahre und 3 und mehr Jahre zuvor stattgefunden haben. Je nach Modellspezifikation und Kontrollverfahren für Selektionsverzerrungen zeigen sich äußerst unterschiedliche Ergebnisse. In einem Schätzverfahren (Multinomiale Logit-ML-Schätzungen) ergibt sich für verschiedene Spezifikationen, dass Personen, die vom Arbeitsamt mit Vollzeit-FuU-Maßnahmen gefördert wurden, kurz- und langfristig geringere Beschäftigungschancen haben als andere Personen. In einem weiteren Schätzverfahren (Random-Effects-Probit-ML-Schätzung) zeigen sich in der kurzen Frist nach Teilnahme an einer FuU negative Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein, die sich in der mittleren Frist jedoch in positive Effekte umdrehen. Dieser zeitliche Effekt zeigt sich für Männer auch, wenn ein auf einem Pre-Program-Test basierendes Matching durchgeführt wird. Für FuU-Teilnehmerinnen werden bei dieser Methode jedoch gegenüber Nichtteilnehmerinnen signifikant verringerte Beschäftigungschancen im Vergleich zur Kontrollgruppe nachgewiesen, was sich dadurch erklären lässt, dass bei Frauen FuU häufig die Vorstufe zur Nichterwerbstätigkeit

waren (vgl. auch Staat 1997). Kurzfristig zeigen FuU demnach negative, mittel- und langfristig jedoch eher positive Beschäftigungseffekte; allerdings profitieren in erster Linie Männer davon.

In einer späteren Studie verwendet Hübler (1998) ebenfalls den AMM-Ost, um die Beschäftigungseffekte unterhaltsgeldgeförderter FuU im Vergleich mit betrieblicher und außerbetrieblicher Weiterbildung zu untersuchen. Zentrum seiner Analyse bildet eine auf einem Pre-Programm-Test basierende Kontrollgruppenauswahl, bei der die Gruppe der Nichtteilnehmer so lange reduziert wird, bis sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer vor Beginn der Qualifizierungsmaßnahme in wesentlichen Merkmalen nicht mehr unterscheiden. Dann werden parametrische Random-Effects-Schätzungen der Ergebnisvariablen durchgeführt. Die Analyse zeigt, dass die Teilnahme an einer FuU, die mit Unterhaltsgeld gefördert wurde, die Wahrscheinlichkeit, ein Jahr nach Abschluss der Maßnahme beschäftigt zu sein im Vergleich zur Kontrollgruppe verringert. Bei den betrieblich finanzierten Qualifizierungsmaßnahmen ergeben sich positive Effekte aus betrieblichen Kursen und keine Effekte bei außerbetrieblichen Kursen. Das Ergebnis für die Wirksamkeit von FuU stimmt mit der früheren Studie überein; auch dort wurden im ersten Jahr nach der Maßnahme negative Beschäftigungseffekte gefunden. Die längerfristig positiven Effekte aus Hübler 1997 können sich hier nicht zeigen, da der Zeitraum 2-3 Jahre nach Maßnahmenende nicht betrachtet wird. Der Autor empfiehlt, den Umfang staatlich finanzierter FuU in der bisherigen Form zu reduzieren und stattdessen Anreize für innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen zu verstärken.

Die Studie von Kraus/Puhani/Steiner (1999) basiert ebenfalls auf dem AMM Ost im Zeitraum 1990-1994. Es werden die Auswirkungen der Teilnahme an einer FuU mit gleichzeitigem Bezug von Unterhaltsgeld auf die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in stabile Beschäftigung (Beschäftigung noch im 12. Monat nach Maßnahmenende), instabile Beschäftigung (nach Maßnahmenende wurde eine Beschäftigung aufgenommen, die jedoch im 12. Monat danach wieder beendet ist) und Nichtbeschäftigung. Aufgrund geringer Fallzahlen werden jedoch die Übergänge in instabile Beschäftigung später nicht interpretiert. Die Schätzungen werden in einem diskreten Hazardratenmodell vorgenommen, in dem für beobachtbare Charakteristika kontrolliert wird, nachdem sich unbeobachtbare Charakteristika als irrelevant erwiesen haben. Anders als in anderen Studien umfasst die Kontrollgruppe hier nur arbeitslose Personen. Die Schätzungen erfolgen getrennt nach Geschlecht und zwei Subperioden (1/1989 bis 8/1992; 9/1992 bis 11/1994). Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass in der ersten Periode sowohl Frauen als auch Männer nach der Teilnahme an einer unterhaltsgeldgeförderten FuU schlechtere Chancen hatten, in stabile Beschäftigung zu wechseln als die Arbeitslosen der Vergleichsgruppe. Dies interpretieren die Autoren als Bestätigung der Annahme, dass Weiterbildungsmaßnahmen in der Anfangsphase ineffizient organisiert waren. In der zweiten Periode waren die Beschäftigungschancen der Teilnehmer im Vergleich zu den Nichtteilnehmern deutlich besser. Bei den Frauen galt dies unabhängig davon, ob die FuU im Betrieb oder außerhalb stattfanden; bei den Männern galt es lediglich für außer-

betriebliche Maßnahmen. Weiterhin trugen die Maßnahmen bei beiden Geschlechtern dazu bei, die Arbeitssuche aufrecht zu erhalten, anstatt aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Dies erklären die Autoren damit, dass der Bezug von Unterhaltsgeld den Arbeitslosengeldanspruch verlängert, wodurch Anreize zum Verbleib im Arbeitsmarkt entstehen. Nach den Ergebnissen von Hübler (1997) hält sich dieser Effekt in der längeren Frist (möglicherweise nach Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld) nicht.

Fitzenberger/Prey (1998) prüfen in ihrer Studie die Auswirkungen unterschiedlicher Evaluationsverfahren auf die geschätzten kurz- und langfristigen Beschäftigungseffekte der Teilnahme an einer mit Unterhaltsgeld geförderten FuU. Im ersten Schritt nehmen sie parametrische Schätzungen in simultanen Random-Effects-Modellen vor, wobei sie statische und dynamische Modelle mit und ohne Pre-Program-Test zur Überprüfung der Selektionskorrektur anwenden. Auch unterschiedliche Beobachtungszeiträume im Arbeitsmarktmonitor Ost werden verglichen (1993-94 und 1990-94). Die in den verschiedenen Spezifikationen ermittelten Ergebnisse machen deutlich, dass die dynamische Schätzung, die den früheren Erwerbsstatus einbezieht, einer statischen vorzuziehen ist. In der dynamischen Schätzung ist der Beschäftigungseffekt der Teilnahme an einer mit Unterhaltsgeld geförderten FuU bei Männern nicht signifikant von null verschieden, bei Frauen zeigen sich nach einem Jahr positiv signifikante Effekte. Längerfristig schwächt sich dieser Effekt etwas ab. Bei Einbeziehung eines Pre-Program-Tests zeigt sich, dass die Selektionskorrektur im Modell noch nicht vollständig war. Es bestätigt sich eine Verbesserung der individuellen Beschäftigungswahrscheinlichkeit relativ zu den ex ante Beschäftigungschancen bei den Frauen und etwas schwächer signifikant bei den Männern. Unterschiedliche Beobachtungszeiträume führen kaum zu unterschiedlichen Ergebnissen. Im zweiten Schritt führen die Autoren nicht-parametrische Schätzungen auf Basis eines Matching-Ansatzes unter Verwendung der Teilnahmeneigung durch. Es finden sich negative Beschäftigungseffekte vor der Teilnahme an einer unterhaltsgeldgeförderten FuU, die nach der Teilnahme noch stärker negativ sind und sich nach drei Jahren gegen null nähern. Die Autoren interpretieren den Effekt vor Teilnahme als unvollständige Selektionskorrektur. Bei dieser Interpretation weist FuU wie in der parametrischen Schätzung für Männer und Frauen positive Beschäftigungseffekte auf. Die Autoren schließen daraus, dass die positiven Effekte von FuU nicht verworfen werden können, obwohl für eine zuverlässigere Prüfung (auch der Unterschiede zwischen den Evaluationsverfahren) mehr bzw. informativere Daten notwendig wären.

Der oben für FuU in Westdeutschland beschriebene Modellansatz von Prey (1999) wird auch für Ostdeutschland mit Daten des Arbeitsmarktmonitors Ost für den Zeitraum 1990-1994 durchgeführt. Es werden die Wirkungen von FuU-Maßnahmen im Betrieb bzw. in einer sonstigen Bildungseinrichtung mit und ohne Bezug von Unterhaltsgeld auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit geschätzt. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass unter Berücksichtigung der Beschäftigungsunterschiede vor dem Beginn der Maßnahme unterhaltsgeldgeförderte Maßnahmen

außerhalb von Betrieben die Beschäftigungswahrscheinlichkeit kurzfristig (nach einem Jahr) negativ, längerfristig jedoch deutlich positiv beeinflussen. Dieses Ergebnis wird in einer Simulation für Frauen und Männer gleichermaßen bestätigt. Bei Teilnahme an einer vom Arbeitsamt geförderten Weiterbildung, die in einem Betrieb stattfindet, ergeben sich für Männer und Frauen wiederum kurzfristig negative Effekte, die sich bei Männern langfristig fortsetzen und sich bei Frauen langfristig wieder der Beschäftigungssituation der Referenzgruppe annähern, d.h. die Teilnahme verändert für die Frauen ihre Beschäftigungschancen nicht.

Die Studie von Fitzenberger/Prey (2000) beinhaltet wiederum Schätzungen eines simultanen Random-Effects-Modells unter Verwendung des AMM Ost für den Zeitraum 1990-1994. Diesmal werden die Beschäftigungseffekte von FuU bei gleichzeitigem Bezug von Unterhaltsgeld geschätzt, die außerhalb eines Betriebes stattgefunden haben, um einen homogenen Maßnahmentyp abzugrenzen. Außerdem werden im Basismodell nur Personen betrachtet, die im Beobachtungszeitraum an keinen weiteren – staatlich oder privat finanzierten – Qualifizierungsmaßnahmen teilgenommen haben, um die Wirkungen einmaliger Teilnahmen an einer Maßnahme zu isolieren (mehrfache Teilnahmen betrachten z.B. Bergemann et. al. 2000). Wie in den vorherigen Studien von Prey (1999) und Fitzenberger/Prey (1998) spielt bei der Ergebnisinterpretation der Pre-Program-Test eine zentrale Rolle. So ergeben sich in unterschiedlichen Modellspezifikationen zunächst kurz- und langfristig für Männer und Frauen negative Beschäftigungseffekte. Allerdings machen die Ergebnisse des Pre-Program-Tests auch deutlich, dass das Modell die Selektionsverzerrungen unzureichend korrigiert hat. Die Differenz zwischen den Beschäftigungschancen langfristig vor Maßnahmenbeginn und den Chancen langfristig nach Maßnahmenende zeigt insgesamt verbesserte Aussichten auf dem Arbeitsmarkt, obwohl der Effekt nicht oder nur schwach signifikant ist. Immerhin bestätigt sich die positive, wenn auch nicht signifikante, Wirkung der Teilnahme an einer außerbetrieblichen FuU mit Bezug von Unterhaltsgeld für alle Modellspezifikationen.

Lechner (1999a) untersucht die Auswirkungen der Teilnahme an einer FuU bei gleichzeitigem Bezug von Unterhaltsgeld sowie von Qualifizierung während Kurzarbeit auf die Beschäftigungssituation nach Maßnahmenende. Der methodische Ansatz stimmt mit dem der oben beschriebenen Studie (Lechner 1999b; nichtparametrischer Ansatz mit Matching auf Basis der Teilnahmeneigung) überein. Um die längerfristigen Auswirkungen der Teilnahme an einer FuU abschätzen zu können, wird das SOEP 1990-1996 verwendet, wobei jedoch nur Maßnahmen betrachtet werden, die vor April 1993, also vor wichtigen Änderungen in der gesetzlichen Regulierung, begonnen haben. Die Evaluation zeigt in den Monaten unmittelbar nach Maßnahmenende negative Beschäftigungseffekte (vermutlich bedingt durch eingeschränkte Suchaktivität), die jedoch nach etwa einem Jahr verschwinden. Ab diesem Zeitpunkt haben Teilnehmer an einer FuU mit Bezug von Unterhaltsgeld bzw. Kurzarbeiter, die an Qualifizierung teilnahmen, weder bessere noch schlechtere Beschäftigungschancen als Nichtteilnehmer. Dieses Ergebnis erweist sich auch bei alternativen Matchingansätzen sowie bei einer Differenzierung nach Geschlecht, beruflicher

Position, Berufsabschluss, Alter, Beschäftigungssituation vor Maßnahmenbeginn und unterschiedlichen Arten von FuU (unter der Einschränkung geringer Fallzahlen) als robust. Lechner führt Stigma-Effekte öffentlich geförderter FuU oder fehlende Qualität der Maßnahmen als mögliche Ursachen des fehlenden Erfolgs an und weist darauf hin, dass erhebliche Ressourcenverschwendung stattgefunden habe. Da sich im untersuchten Zeitraum die FuU-Infrastruktur in Ostdeutschland im Aufbau befand, ließe sich der mangelnde Erfolg jedoch partiell durch Investitionen in die Weiterbildungsinfrastruktur rechtfertigen.

Diskussion der Ergebnisse

Bei der Interpretation der Ergebnisse der Evaluationsstudien zu FuU muss zunächst beachtet werden, dass sich die überwiegende Mehrzahl der Studien auf Maßnahmen beschränkt, die bis 1994 stattgefunden haben. Es handelt sich also um Maßnahmen, die nach altem Rechtsstand durchgeführt wurden (weniger starke Zielgruppenorientierung als heute, höheres Unterhaltsgeld, Möglichkeit, sehr kurze Maßnahmen durchzuführen). Nach neuem Rechtsstand ergeben sich möglicherweise andere Effekte. Derzeit wird für das Sozioökonomische Panel ein erneuter Befragungsschwerpunkt zu Weiterbildung erhoben (zuletzt: 1993), so dass in den nächsten Jahren voraussichtlich aktuellere Studien entstehen werden. Ein zweiter Vorbehalt betrifft die vorhandenen Fallzahlen in den verwendeten Datensätzen. Diese sind in einigen Studien so gering, dass die Ergebnisse mit äußerster Vorsicht interpretiert werden müssen.

Für Westdeutschland ergibt sich hinsichtlich der bisherigen Beschäftigungseffekte von Weiterbildungsmaßnahmen ein relativ homogenes Bild selbst für die verschieden abgegrenzten Maßnahmentypen (vgl. Tabelle 2 im Anhang). In allen Studien haben Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen in der kurzen Frist, d.h. in der Regel bis ein Jahr nach Maßnahmenende, bessere Beschäftigungschancen als die Gruppe vergleichbarer Nichtteilnehmer. Nach einem längeren Zeitraum werden in der Mehrzahl der Studien keine Effekte der Teilnahme mehr gefunden, d.h. langfristig konnten die FuU die Beschäftigungssituation der Teilnehmer nicht verbessern. In Prey (1997; 1999) werden langfristig sogar teilweise negative Beschäftigungseffekte gefunden; ebenso ermitteln Klose/Bender (2000) eine verminderte Beschäftigungsstabilität. Interessant ist, dass die Ergebnisse von Klose/Bender (2000), die als einzige auf prozessproduzierten Daten beruht, die Ergebnisse der anderen Studien, die mit überwiegend sehr geringen Fallzahlen arbeiten mussten, bestätigen.

In Tabelle 2 ist – soweit vorhanden – die Information aufgenommen worden, welche Personengruppen bevorzugt für die jeweils betrachteten Qualifizierungsmaßnahmen ausgewählt wurden (im Vergleich zu den Nichtteilnehmern). Hinsichtlich der Selektion in Qualifizierungsmaßnahmen zeigen die Studien für Westdeutschland, dass keine konsequente Zielgruppenorientierung betrieben wurde. Jüngere Personen mit höheren Berufsabschlüssen, Deutsche und Männer wurden eher für die

Maßnahmen ausgewählt als Ältere, Ausländer, Behinderte, Geringqualifizierte und Frauen. Dies mag sich jedoch durch die AFG-Reformen in den Jahren 1993/1994, die eine stärkere Zielgruppenorientierung einführten, mittlerweile geändert haben.

Hinsichtlich der Teilnehmerselektion ergibt sich für Ostdeutschland ein etwas anderes Bild (vgl. Tabelle 3 im Anhang). Bei den FuU mit gleichzeitigem Bezug von Unterhaltsgeld wird eine bevorzugte Teilnahme von Frauen und Personen, die zuvor arbeitslos waren sowie von Personen mit schlechten Beschäftigungsaussichten deutlich. Hier spiegelt sich eine gewisse Konzentration auf am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen wider. Die Teilnehmerselektion zugunsten von Personen, die zuvor bereits an einer Weiterbildung teilgenommen haben, werten Kraus/Puhani/Steiner (1999) gar als im Ergebnis sozialpolitische Komponente der Arbeitsmarktpolitik. Gleichzeitig nehmen jedoch auch jüngere und höher Qualifizierte Personen bevorzugt an FuU mit Unterhaltsgeldbezug teil, d.h. in dieser Hinsicht gelang die Zielgruppenorientierung weniger gut. Wie auch für Westdeutschland ist hier darauf hinzuweisen, dass die Untersuchungen mit der Ausnahme von Bergemann et. al. (2000) FuU analysieren, die bis 1993 oder 1994 stattgefunden haben. Die zu dieser Zeit im AFG implementierte stärkere Zielgruppenorientierung dürfte sich daher erst bei künftigen Evaluierungen zeigen.

In mehreren Studien wird für Ostdeutschland kontrolliert, ob der Zeitraum, in dem die FuU-Maßnahmen stattgefunden haben, eine Auswirkung auf den Beschäftigungseffekt hatte. Sowohl Bergemann/Fitzenberger/Schultz/Speckesser (2000) als auch Kraus/Puhani/Steiner (1999) finden bis Ende 1992 signifikant verschlechterte Beschäftigungschancen bei Teilnehmern von FuU, in der Periode danach dagegen signifikant verbesserte Chancen. Auch bei Pannenberg (1995) ergeben sich für den Zeitraum 1990-1992 verschlechterte Übergangswahrscheinlichkeiten von Teilnehmern, die sich bei Analyse des Zeitraum 1990-1994 (Pannenberg 1996) nicht mehr zeigen, sondern in positive Effekte umkehren. Die Autoren weisen einhellig darauf hin, dass in der Anfangsphase die Weiterbildungsinfrastruktur erst errichtet werden musste und in den ersten Jahren folglich die Effizienz der durchgeführten Maßnahmen noch nicht dem später erreichten Stand entsprach. Bei der Analyse der bisherigen Beschäftigungseffekte von FuU in Ostdeutschland sollte dieses Ergebnis Berücksichtigung finden.

Die in den verschiedenen Evaluationsstudien für Ostdeutschland ermittelten Beschäftigungseffekte von verschiedenen abgegrenzten Weiterbildungsmaßnahmen erscheinen zunächst sehr heterogen. Bei aller Vielfalt der verwendeten Methoden, betrachteten Zeiträume etc. lassen sich doch einige einheitliche Ergebnisse ausmachen. Dabei ist es sinnvoll, die Gruppe der Studien, die Weiterbildung analysieren, ohne nach der Art der Finanzierung zu differenzieren, getrennt von den Studien zu betrachten, die FuU bei gleichzeitigem Bezug von Unterhaltsgeld betrachten. In der ersten Gruppe ergeben sich – soweit dies Gegenstand der Analyse war – uneinheitliche kurzfristige Effekte. Langfristig zeigen sich jedoch bei fast allen Studien keine signifikanten Beschäftigungseffekte. Das heißt, die Teilnahme an einer berufli-

chen Weiterbildung in Ostdeutschland konnte langfristig die Beschäftigungssituation der Teilnehmer nicht verbessern.

Bei den Untersuchungen, die sich auf FuU in Ostdeutschland mit gleichzeitigem Bezug von Unterhaltsgeld konzentriert haben, zeigen sich vor allem in der kurzen Frist einheitliche Ergebnisse: In der kurzen Frist, d.h. in der Regel im ersten Jahr nach Teilnahme an der FuU, hat die Teilnahme die Beschäftigungschancen im Vergleich zur Nichtteilnahme stets signifikant verschlechtert. Die Autoren begründen dies überwiegend mit verminderten Suchanstrengungen vor und während der Maßnahme. Langfristig ergeben sich in den unterschiedlichen Studien meist entweder keine signifikanten oder tendenziell positive Effekte. Lediglich in der Studie von Prey (1999) ergeben sich für Männer sowie in einer Modellspezifikation bei Hübler (1997) langfristig negative Beschäftigungseffekte. Allerdings ist bei den langfristigen Effekten generell danach zu fragen, ob (positive oder negative) Beschäftigungseffekte 24 bzw. erst 36 Monate nach Maßnahmenende überhaupt noch kausal auf die Teilnahme zurückzuführen sind. Internationale Erfahrungen mit FuU deuten jedoch darauf hin, dass sich die positiven Effekte tatsächlich erst lange Zeit nach der Maßnahmenteilnahme zeigen (vgl. Fay 1996: 17). Für Westdeutschland galt dies jedoch nicht. Abgesehen davon lassen sich langfristig positive Effekte der Teilnahme an einer FuU mit Unterhaltsgeld in Ostdeutschland nur in manchen Studie nachweisen, während die kurzfristig negative Wirkung (im betrachteten Zeitraum) eine gesicherte Erkenntnis zu sein scheint.

Interessant ist, dass sich die kurzfristigen Wirkungen der Teilnahme an einer FuU in Ost- und Westdeutschland so deutlich unterscheiden. Die kurzfristig positiven Beschäftigungswirkungen in Westdeutschland stehen im Widerspruch zu den kurzfristig negativen Wirkungen (von FuU mit Unterhaltsgeld) in Ostdeutschland. Mit den für Ostdeutschland gelieferten Ergebnisinterpretationen der Autoren ließe sich dieser Unterschied allenfalls durch Verhaltensunterschiede erklären: möglicherweise reduzierten westdeutsche Maßnahmenteilnehmer ihre Suchanstrengungen nicht in gleichem Maße wie ostdeutsche. Allerdings erscheint diese Erklärung noch unbefriedigend, und sie steht auch im Widerspruch zu den Ergebnissen der Makrostudie von Pannenberg/Schwarze (1996). In dieser Studie erwies sich die aktive Arbeitsuche der FuU-Teilnehmer für die lohnsenkende Wirkung von FuU in Ostdeutschland als relevant. Vermutlich sind auch institutionelle Rahmenbedingungen für den unterschiedlichen kurzfristigen Maßnahmenerfolg verantwortlich. Internationale Erfahrungen mit Qualifizierungsmaßnahmen zeigen, dass FuU kein geeignetes Instrument zur Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit ist. Vielmehr ist eine sorgfältige Abstimmung auf die Bedürfnisse der Teilnehmer und der regionalen Arbeitgeber notwendig (vgl. Fay 1996: 18). Möglicherweise ist dies in Westdeutschland besser gelungen als im ostdeutschen Transformationsprozess, in dem FuU massenhaft zur Abfederung des Personalabbaus eingesetzt worden ist.

Über die Beschäftigungseffekte hinaus lassen sich aus den Studien für Ost- und Westdeutschland folgende weitere Erkenntnisse gewinnen:

In einigen Studien zeichnet ab, dass staatlich finanzierte FuU im Transformationsprozess in Ostdeutschland insbesondere von Frauen als Überbrückungsinstrument zum späteren Austritt aus dem Erwerbsleben genutzt worden ist. Zwar finden Kraus/Puhani/Steiner 1999 Hinweise darauf, dass die FuU-Teilnahme bei Männern und Frauen kurzfristig dazu beigetragen hat, die Arbeitssuche aufrecht zu erhalten. Dies ist im Hinblick auf den nach Bezug von Unterhaltsgeld verlängerten Anspruch auf Arbeitslosengeld auch nicht verwunderlich. Nach Ablauf eines Jahres waren die Beschäftigungschancen von Frauen in der Studie von Hübler (1997) jedoch nicht verbessert, und es hat vermehrt ein Übergang in Nichtbeschäftigung stattgefunden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Staat (1997); entsprechende Effekte zeigten sich auch bei ABM/SAM. Ungeklärt ist, ob sich Frauen vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, weil sich ihre Beschäftigungschancen durch ihre Teilnahme an einer FuU im Vergleich zur Kontrollgruppe verschlechtert haben oder ob die generell schlechten Aussichten am Arbeitsmarkt der Grund waren.

Aussagen über die Wirkung von FuU für unterschiedliche Personengruppen lassen sich aus den vorgelegten Evaluierungsstudien nicht ableiten. Eine Differenzierung nach Altersgruppen wurde ebenso selten vorgenommen wie eine Differenzierung nach Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Differenzierung nach Geschlecht kommt zu widersprüchlichen Ergebnissen: Bergemann et. al. (2000) und Hübler (1997) finden etwas bessere Auswirkungen von FuU auf die Beschäftigungschancen von Männern in Ostdeutschland. Staat (1997) findet dagegen etwas bessere Wirkungen für Frauen in Westdeutschland und Prey (1999) für Frauen in Ostdeutschland.

Aus den Studien von Hujer/Maurer/Wellner (1998a) ergeben sich für Westdeutschland und von Pannenberg (1995) für Ostdeutschland Hinweise darauf, dass präventive FuU bzw. Maßnahmen, die frühzeitig in der Arbeitslosigkeit ansetzen bessere Beschäftigungseffekte liefern als nach fortgeschrittener Arbeitslosigkeit durchgeführte FuU. Allerdings können hier auch die Mitnahmeeffekte größer sein als bei späterer Intervention, da möglicherweise Personen an den Maßnahmen partizipieren, die auch ohne Förderung Arbeit gefunden hätten.

Den Einfluss der Dauer der FuU-Maßnahmen auf den Beschäftigungserfolg testen nur wenige Studien. Pannenberg (1995) findet für Westdeutschland einen besonderen Erfolg von Maßnahmen mittlerer Dauer (6 bis 12 Monate); Hujer/Maurer/Wellner (1998a) bescheinigen Maßnahmen mit einer Dauer von bis zu 6 Monaten den größten Erfolg. Für Ostdeutschland findet Pannenberg (1996) keine signifikanten Auswirkungen der Maßnahmendauer auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer.¹² Aus diesen Studien könnte man mit aller Vorsicht die Schlussfolgerung ziehen, dass Maßnahmen mit einer Dauer von bis zu 12 Monaten Maßnahmen über 12 Monaten vorzuziehen sind. Hierauf deuten auch indirekt die Ergebnisse mehrerer Studien hin, die eine verminderte Suchaktivität während der Teilnahme an einer

¹² In Pannenberg 1995 erwiesen sich Maßnahmen mit einer Dauer von über 6 Monaten als signifikant wirkungsvoller als kürzere Maßnahmen; allerdings ist in dieser Studie der betrachtete Zeitraum so kurz, dass die Ergebnisse in Pannenberg (1996) als gesicherter erscheinen.

Maßnahme feststellen. Offensichtlich kann die Zunahme an Humankapital den negativen Effekt verminderter Suchaktivität (sowie möglicher Stigma-Effekte öffentlich finanzierter Maßnahmen) ab einer Maßnahmenlänge von ca. einem Jahr nicht mehr kompensieren.

Interessant ist auch die Frage, ob inner- und außerbetriebliche Weiterbildung Erfolg versprechender ist. Obwohl diese Differenzierung nur in wenigen Studien vorgenommen wurde, scheint sich die Tendenz abzuzeichnen, dass außerbetriebliche Weiterbildung die besseren Beschäftigungseffekte hatte (vgl. Fitzenberger/Prey 1997; Prey 1999; Kraus/Puhani/Steiner 1999; Schömann/Becker 2000). In der Makrostudie von Schmid/Speckesser/Hilbert (2000) erweisen sich allerdings betriebsinterne Weiterbildungsmaßnahmen als wirkungsvoller.

3.2.3 Überbrückungsgeld zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit

Die einzige verfügbare Mikrostudie zum Instrument Überbrückungsgeld (ÜG) stammt von Pfeiffer/Reize (1998). Auf der Grundlage des ZEW Gründerpanels untersuchen die Autoren ÜG-geförderte und nicht ÜG-geförderte Unternehmensgründungen zwischen 1993 und 1995 im Hinblick auf das Beschäftigungswachstum und die Überlebenswahrscheinlichkeit jeweils ein Jahr nach der Gründung. In einem simultanen parametrischen Modell bilden sie unter anderem die Selektionseffekte der Förderung mit Überbrückungsgeld sowie auch Selektionseffekte in den Daten ab, um Verzerrungen zu kontrollieren. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Beschäftigungsentwicklung in Unternehmen, deren Gründung durch ÜG gefördert wurde, weder in Ost- noch in Westdeutschland von der Beschäftigungsentwicklung entsprechender nicht geförderter Unternehmen unterscheidet. Dies werten die Autoren dahingehend, dass das Überbrückungsgeld möglicherweise dazu beigetragen habe, die komparativen Nachteile arbeitsloser Existenzgründer auszugleichen. Hinsichtlich der Überlebenswahrscheinlichkeit unterscheiden sich westdeutsche mit ÜG geförderte Existenzgründungen nicht signifikant von nicht geförderten. In den neuen Bundesländern gibt es jedoch (schwach signifikante) Hinweise auf eine vergleichsweise geringere Überlebenswahrscheinlichkeit ÜG-geförderter Existenzgründungen. Nach Einschätzung der Autoren lässt sich dies möglicherweise durch Mitnahmeeffekte erklären, denn bei Bezug von ÜG bleibt seit 1994 der Anspruch auf Arbeitslosengeld erhalten, d.h. der Zeitraum des Transferempfangs ließe sich durch eine Scheingründung insgesamt ausdehnen.¹³ Die Ergebnisse zeigen, dass ÜG die a priori schlechteren Chancen Arbeitsloser bei Existenzgründungen kompensieren helfen und damit einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten kann. Pfeiffer/Reize wollen ihre Ergebnisse allerdings als vorläufig verstanden wissen, da die vermutliche Nicht-Repräsentativität der verwendeten Daten und die starken Annahmen der parametrischen Modellspezifikation ihre Qualität einschränken.

¹³ Eine Gewerbeanmeldung sowie die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle (Kammer, auch Steuerberater) muss zum Bezug von Überbrückungsgeld allerdings vorliegen.

3.2.4 Gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung (Bundesförderprogramm 1994-1996)

Das Bundesförderprogramm zur gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung beinhaltete eine finanzielle Förderung von Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften, um die Wiedereingliederung von schwervermittelbaren Arbeitslosen zu erleichtern. Die einzige vorhandene Studie zu diesem Programm (Almus/Egeln/Lechner/Pfeiffer/Spengler 1998) bezieht sich regional auf ausgewählte Arbeitsamtsbezirke in Rheinland-Pfalz. Auf Basis von Befragungen bei den am Programm beteiligten Arbeitnehmer-Überlassungsgesellschaften und "CoArb"-Dateien (Dateien zur computerunterstützten Arbeitsvermittlung) untersuchen die Autoren den Wiedereingliederungserfolg von ehemaligen Leiharbeitnehmern in den ersten Arbeitsmarkt. Entsprechend dem Programmziel handelt es sich um schwervermittelbare Arbeitslose (unterdurchschnittlich ausgebildet, unstetige Erwerbsgeschichten, hoher Anteil an Ausländern und Aus- und Übersiedlern). Zur Schätzung des kausalen Effekts wird ein nicht-parametrischer Ansatz gewählt, wobei auf Basis der Teilnahmeneigung ein Matching mit einer Kontrollgruppe von möglichst ähnlichen arbeitslosen Nicht-Leiharbeitnehmern durchgeführt wird. Im Vergleich zur Kontrollgruppe haben die ehemaligen Leiharbeitnehmer bis 5 Monate nach Verlassen der Überlassungsgesellschaft (ein längerer Zeitraum kann nicht beobachtet werden) deutlich bessere Wiedereingliederungsergebnisse. Diese liegen im Durchschnitt rd. 10 % über der Vergleichsgruppe. Dass der absolute Wiedereingliederungserfolg niedrig ist (z.B. 27 % 2 Monate nach Verlassen der Gesellschaft) lässt sich durch die Konzentration des Programms auf schwervermittelbare Arbeitslose erklären. Offenbar ist die Qualität der verwendeten Daten sehr zufriedenstellend, so dass die Autoren keine Anhaltspunkte für verzerrte Ergebnisse sehen. Allenfalls lässt die geringe Fallzahl zu wünschen übrig. Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung ist somit gemäß dieser Studie ein erfolgreiches Instrument zur Verbesserung der Wiedereingliederungschancen Arbeitsloser.

3.3 Gesichertes Wissen und offene Fragen

Aus den bisher für Deutschland verfügbaren Makrostudien lassen sich folgende Ergebnisse festhalten (vgl. dazu im Einzelnen die Diskussion der Makrostudien in Abschnitt 3.1):

- Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik scheinen sich eher lohnmoderierend als lohnsteigernd auszuwirken, allerdings ist die Evidenz hierfür noch gering. Trifft diese Diagnose zu, könnte AAMP zur Reduzierung von Gleichgewichtsarbeitslosigkeit beigetragen haben.
- ABM scheinen die Matchingeffizienz in der Tendenz geringfügig zu verbessern. FuU verbessern das Matching möglicherweise für Männer, für Frauen scheinen sie es zu verschlechtern. Sofern hierfür eine erhöhte Partizipationsrate von Frauen

am Arbeitsmarkt verantwortlich ist, kann dies dennoch auf einen Erfolg von FuU hinweisen.

- Hinsichtlich der Wirkungen AAMP auf Langzeitarbeitslosigkeit gibt es keine einheitlichen Ergebnisse; Qualifizierungsmaßnahmen sowie Arbeitsvermittlung und Beratung scheinen den Anteil und das Niveau von Langzeitarbeitslosigkeit zu vermindern.
- Die Wirkungen AAMP auf die Beschäftigungssituation weiterer benachteiligter Gruppen außer Langzeitarbeitslosen (z.B. Jugendlicher, Behinderter) sind nicht erforscht.
- Über Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte AAMP in Deutschland gibt es keine Erkenntnisse.
- Es ist unbekannt, in welchem Verhältnis die Kosten AAMP in Deutschland zu den Nutzen stehen.

Die verfügbaren Mikrostudien zu AAMP in Deutschland führen zu folgenden Fragen und Antworten (vgl. im Einzelnen die Diskussionen in Abschnitt 3.2.1 und 3.2.2):

- Über die Wirkungen von ABM/SAM in Ostdeutschland auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer herrscht noch weitgehend Unklarheit; die Ergebnisse sind widersprüchlich. Über die Wirkung von ABM in Westdeutschland wissen wir aus mikroanalytischer Sicht nichts. Angesichts des negativen Rufs von ABM in der Öffentlichkeit ist bemerkenswert, dass mehrere Studien positive Wirkungen von ABM/SAM für den weiteren Erwerbsverlauf herausgefunden haben.
- ABM/SAM scheinen in Ostdeutschland u.a. als Übergang in den Ruhestand bzw. in Nichtpartizipation am Arbeitsmarkt genutzt worden zu sein (sog. Überbrückungsfunktion).
- Die Übertragbarkeit der Evaluierungsergebnisse von ABM/SAM in Ostdeutschland auf die heutige Situation in Ost und West ist zweifelhaft. Hinsichtlich eines erfolgreichen Maßnahmendesigns oder einer geeigneten Zielgruppe für das Instrument sind die Studien nicht aussagekräftig.
- Über die Wirkung von FuU, die in neuerer Zeit durchgeführt wurden, gibt es so gut wie keine Erkenntnisse. Vorhandene Evaluierungen beziehen sich auf Maßnahmen, die vor 1993/1994 durchgeführt wurden.
- Eine Differenzierung der Wirkung von Qualifizierungsmaßnahmen nach Maßnahmentypen, Art und Dauer der Kurse sowie nach Personengruppen ist aufgrund der Datenlage entweder nicht oder allenfalls grob möglich.
- Weiterbildungsmaßnahmen, die bis 1993/1994 durchgeführt wurden, haben in Westdeutschland im ersten Jahr nach Maßnahmenende die Beschäftigungssituation der Teilnehmer verbessert. In der Zeit danach ergeben sich allerdings in der Mehrzahl der Studien keine positiven Effekte mehr.

- In Ostdeutschland erzielten FuU, die in den zwei auf die Wirtschafts- und Währungsunion folgenden Jahren stattfanden, aufgrund der noch im Aufbau befindlichen Weiterbildungsinfrastruktur schlechtere Ergebnisse als spätere FuU.
- Über die kurzfristigen Beschäftigungswirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen (privat und staatlich finanziert) in Ostdeutschland gibt es keine gesicherten Erkenntnisse. Langfristig (d.h. im zweiten und ggf. dritten Jahr nach der Teilnahme) konnte die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung die Beschäftigungssituation der Teilnehmer nicht verbessern.
- FuU in Ostdeutschland mit zeitgleichem Bezug von Unterhaltsgeld hatten im ersten Jahr nach der Teilnahme negative Wirkungen auf die Beschäftigungschancen. Über die Effekte in der Zeit danach gibt es keine gesicherten Erkenntnisse. Vermutlich waren sie entweder positiv oder null. Die kurzfristig negativen Effekte lassen sich möglicherweise durch einen zu breiten Einsatz des Instruments in Ostdeutschland und eine zu geringe Fokussierung auf die richtigen Zielgruppen sowie auf die Bedürfnisse der Teilnehmer und der Unternehmen zurückführen.
- In Westdeutschland wurden bis 1993/1994 FuU nicht auf die Zielgruppen der AAMP konzentriert. In Ostdeutschland fand eine Konzentration auf Frauen und Personen mit schlechten Beschäftigungschancen statt, jedoch waren Jüngere und höher Qualifizierte in den Maßnahmen überrepräsentiert.
- Bei Frauen erwies sich FuU in Ostdeutschland als Überbrückungsinstrument zum Austritt aus dem Erwerbsleben.
- Präventiv und früh in der Arbeitslosigkeitsphase durchgeführte FuU sind möglicherweise erfolgreicher als später durchgeführte.
- Es gibt schwache Hinweise darauf, dass FuU mit einer Dauer von bis zu 12 Monaten längeren Maßnahmen vorzuziehen sind und dass außerbetriebliche Kurse besser wirken als innerbetriebliche. Diese Wirkung bedarf jedoch weiterer Überprüfung.
- Nach bisherigen Erkenntnissen hat Überbrückungsgeld zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit möglicherweise dazu beigetragen, die komparativen Nachteile arbeitsloser Existenzgründer auszugleichen. Allerdings ist das Instrument nur auf einen begrenzten Personenkreis anwendbar.
- Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung ist ein kurzfristig erfolgreiches Instrument zur Verbesserung der Wiedereingliederungschancen schwervermittelbarer Arbeitsloser. Über die längerfristigen Effekte ist nichts bekannt.

4. Evaluierungsergebnisse aus Schweden, Dänemark und den Niederlanden

4.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik in Schweden

Schweden hat eine lange Tradition beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik. Im Vergleich zu anderen westlichen Industrienationen wurden in Schweden seit den 60er Jahren hohe Ausgaben für AAMP getätigt. Dabei waren in den 80er Jahren Qualifizierungsmaßnahmen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Einarbeitungszuschüsse die wichtigsten Programmtypen. Seit Anfang der 90er Jahre sind mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit in Schweden nicht nur die Anzahl der Teilnehmer in AAMP drastisch gestiegen. Auch die Anzahl der verschiedenen Programmtypen wurde deutlich erhöht und damit eine stärkere Individualisierung AAMP eingeleitet. In den Programmen neuen Typs wird stärker als zuvor eine Integration von Qualifizierungselementen mit Arbeitserfahrung angestrebt. Die Teilnehmerzahlen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden Anfang der 90er Jahre reduziert und die in Qualifizierung erhöht. 1991 wurden Job-Rotationsprogramme (auch Stellvertreterregelungen genannt) eingeführt, bei denen Arbeitslose als Vertreter von Beschäftigten eingesetzt werden, die sich weiterbilden. 1993 folgten Praktikumsprogramme, bei denen Langzeitarbeitslose für eine begrenzte Zeit im öffentlichen oder privaten Sektor arbeiten, wobei die Arbeiten jedoch zusätzlich sein sollen, um Verdrängungseffekte zu vermeiden. 1994 wurden praxisorientierte Trainingsmaßnahmen eingeführt, die im privaten und öffentlichen Sektor stattfinden und Arbeitserfahrung mit Qualifizierung verbinden. Schließlich gibt es seit 1995 Computercenter-Programme, bei denen Arbeitslose in der Nutzung von Informationstechnologien unterwiesen werden.

In Schweden sind seit 1993 zahlreiche englischsprachige Evaluierungsstudien entstanden. Im Folgenden werden zuerst die Makro- und anschließend die Mikrostudien referiert.

Makroökonomische Evaluierungsstudien

Mehrere Studien untersuchen die Verdrängungseffekte (also das Ersetzen nicht geförderter Personen durch geförderte) der AAMP in Schweden. In einem Angebots-Nachfragemodell des Arbeitsmarktes untersuchen Calmfors/Skedinger (1995) die Auswirkungen der Zu- und Abgänge in und aus AAMP auf die regionale Unterbeschäftigung im Zeitraum 1966-90. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erhöhen nach dieser Analyse die Unterbeschäftigung signifikant. Es lassen sich Verdrängungseffekte in einer Größenordnung von 60-90 % ausmachen. Bei Qualifizierungsmaßnahmen sind die Wirkungen in der Tendenz besser, jedoch uneindeutig. Erhebliche Verdrängungseffekte werden von Forslund/Krueger (1995) für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Bausektor (construction workers) festgestellt. Einfache Schätzungen

ergaben für den Zeitraum 1976-1991 Verdrängungseffekte in einer Größenordnung von 36-69 %. Für den Gesundheits- und sozialen Sektor ließen sich dagegen keine eindeutigen Effekte nachweisen. Dahlberg/Forslund (1999) ermitteln ebenfalls bedeutende Verdrängungseffekte AAMP für den Zeitraum 1987-1996 in schwedischen Regionen. Sowohl für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als auch für eine Sammelkategorie "sonstige Programme" (Einarbeitungszuschüsse, Praktikumsprogramme, Jugendprogramme, Job-Rotationsprogramme) entstanden erhebliche direkte Verdrängungseffekte (ohne indirekte Lohneffekte) in Höhe von jeweils etwa 65 %. Bei Qualifizierungsprogrammen konnten keine signifikanten Verdrängungseffekte nachgewiesen werden. Interessant ist, dass in Dahlberg/Forslund (1999) auch eine signifikante Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation durch Qualifizierungs- und sonstige Programme festgestellt wurde. Die Autoren meinen, dass in vielen Studien die Verdrängungseffekte überschätzt werden, da ein Teil des Effekts tatsächlich als Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation interpretiert werden muss.

In Schweden wird eine relative Stabilität der Beveridge-Kurve beobachtet, die einen negativen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und der Vakanzrate beschreibt. In vielen anderen Ländern ist in den vergangenen 10 bis 20 Jahren dagegen eine Niveauverschiebung dahingehend aufgetreten, dass bei einer gegebenen Vakanzrate höhere Arbeitslosigkeit herrscht, also das Matching von Arbeitsangebot und -nachfrage weniger effizient war.¹⁴ Forslund/Krueger (1995) untersuchen, ob in Schweden ein durch AAMP verbessertes Matching für die Konstanz der Beveridge-Kurve verantwortlich ist oder AAMP lediglich Arbeitslosigkeit statistisch verdeckt bzw. der Anstieg der Beschäftigung im öffentlichen Sektor die sonst angefallene Arbeitslosigkeit absorbiert hat. Da weder der statistische Effekt noch der Anstieg der Beschäftigung im öffentlichen Sektor relevant sind, scheint AAMP ein verbessertes Matching in Schweden verursacht zu haben.

Die Auswirkungen verschiedener Instrumente AAMP auf die Effizienz des Matching am Arbeitsmarkt testen Anxo/Carcillo/Erhel (2000) anhand der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Schweden und Frankreich. Ihr Datensatz umfasst mit dem Zeitraum 1991-1995 auch die neueren schwedischen Instrumente (Job Rotation, Jugendprogramme, Praktikumsprogramme), die jedoch in der Sammelkategorie "sonstige Programme" neben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Qualifizierungsmaßnahmen analysiert werden. Alle Programmtypen haben eine positive, aber geringe, Wirkung auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit, wobei der Effekt der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen größer ist als der der Qualifizierungs- und sonstigen Programme. Deren Wirkung könnte sich allerdings auch in der längeren Frist entwickeln, die in der Untersuchung nicht beobachtet werden kann.

¹⁴ Der langfristige Vergleich der Lage der Beveridge-Kurve ist nur sinnvoll, wenn der Einschaltungsgrad der Arbeitsämter konstant war, da andernfalls Veränderungen in der Anzahl gemeldeter offenen Stellen nicht eindeutig auf Veränderungen der Matchingeffizienz zurückgeführt werden können.

Die Lohnwirkungen AAMP in Schweden untersuchen Edin/Holmlund/Östros (1993) mit Hilfe eines Matchingmodells mit Lohnverhandlungen. Da Mikrodaten der Maschinenbauindustrie (engineering industry) im Zeitraum 1970-87 verwendet werden, ergibt sich eine Lohnungleichung auf Mikroebene, die im Aggregat für die Makrowirkung AAMP aussagekräftig ist. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass entgegen früherer Untersuchungen für Schweden von AAMP kein Lohndruck ausgeht. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben keine Auswirkungen auf die Löhne, Qualifizierungsmaßnahmen wirken sogar lohnmoderierend. Sie tragen somit dazu bei, Gleichgewichtsarbeitslosigkeit zu reduzieren.

Einen lohnmoderierenden Effekt der Ausgaben für AAMP weist auch die Studie der OECD (1993) nach. Die bereits im Abschnitt über die makroökonomische Evaluierung deutscher AAMP (Abschnitt 3.1) beschriebene Untersuchung zeigt für Schweden im Zeitraum 1985-1990 einen signifikant negativen Effekt der Ausgaben auf die Lohnentwicklung. Die Pro-Kopf-Ausgaben für AAMP haben in Schweden jedoch keinen signifikanten Effekt auf die Entwicklung der Löhne. Möglicherweise hängt die lohnmoderierende Wirkung der AAMP in Schweden mit der Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation, welche von Dahlberg/Forslund (1999) festgestellt wurde, zusammen.

Ein weiteres Erfolgskriterium AAMP ist ihr Beitrag zur Verarbeitung regionaler ökonomischer shocks. Forslund/Krueger (1995) finden für den Zeitraum 1976-1991 eine starke langfristige Persistenz regionaler Ungleichgewichte in Schweden. Da die Ergebnisse mit denen anderer Länder übereinstimmen, können die Autoren schwedischer AAMP keinen besonderen Erfolg in der Anpassungsfähigkeit der regionalen Arbeitsmärkte bescheinigen. Fredriksson (1999) untersucht die Frage, ob der Einsatz AAMP durch mögliche "locking-in"-Effekte oder durch lohnsteigernde Wirkungen die regionale Anpassung an Nachfrageshocks verhindert hat. Seine Schätzungen für den Zeitraum 1966-1993, die den Anpassungsprozess detaillierter abbilden als Forslund/Krueger (1995) zeigen aber, dass Schweden eine vergleichsweise schnelle Anpassung an regionale shocks gelungen ist. Dabei war die Mobilität der Arbeitskräfte weit wichtiger als Lohneffekte. Die Bereitstellung AAMP hat den Anpassungsprozess nicht signifikant verlängert, "locking-in"-Effekte wurden nicht sichtbar.

Mikroökonometrische Evaluierungsstudien

Einen Vergleich der Wirkungen unterschiedlicher Programme AAMP, die im Jahr 1996 in Schweden durchgeführt wurden, nehmen Harkman/Johansson (1999) vor. Erfolgsvariable ist die Beschäftigungsquote (Anteil der beschäftigten Teilnehmer) ein Jahr nach Maßnahmenende. Es werden Qualifizierungsmaßnahmen, Praktikumsprogramme, Computercenter-Programme, Job-Rotationsprogramme, Einarbeitungszuschüsse, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie praxisorientierte Trainingsmaßnahmen untersucht. Als Kontrollgruppe wurde eine Gruppe von Personen ausgewählt, die gleichzeitig mit dem Programmende der Teilnehmergruppe ihre erste

Arbeitslosigkeit erlebte. Obwohl die Kontrollgruppe somit eine weitaus erfolgreichere Erwerbsbiographie aufweist als die Teilnehmergruppe¹⁵, werden in bivariaten Probitschätzungen der Teilnahme- und Erfolgsgleichungen überwiegend positive Wirkungen der Programmteilnahme auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ein Jahr danach ermittelt. So haben insbesondere Einarbeitungszuschüsse sehr hohe Beschäftigungseffekte, etwas niedrigere Effekte zeigen Job-Rotationsprogramme, praxisorientierte Trainingsmaßnahmen und Qualifizierungsmaßnahmen. Allerdings werden bei den Einarbeitungszuschüssen und Job-Rotationsprogrammen die positiven Effekte vermutlich überschätzt, denn die Teilnehmer waren den Arbeitgebern in mehreren Fällen bereits aus früheren Beschäftigungsverhältnissen bekannt, d.h. dass in diesem Umfang vermutlich Mitnahmeeffekte auftraten. Auch nach Berücksichtigung der Mitnahmeeffekte bleiben die Beschäftigungseffekte jedoch positiv. Auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zeigen einen geringen positiven Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, ein Jahr nach Teilnahme beschäftigt zu sein, während Computercenter-Programme und Praktikumsprogramme keine Auswirkungen hatten. Bei den Programmtypen, die vorübergehende Beschäftigung schaffen, trugen Übernahmen durch die Maßnahmenträger (private und öffentliche Unternehmen) stark zum Erfolg bei. Dies erklärt möglicherweise den geringen Erfolg von Praktikumsprogrammen, die häufig bei Non-Profit-Organisationen stattfinden, bei denen keine Übernahmen in feste Beschäftigungsverhältnisse möglich sind.

Ackum Agell (1995) vergleicht Qualifizierungsmaßnahmen, Job-Rotationsprogramme, Praktikumsprogramme und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Übergang in reguläre Beschäftigung. Es werden die Teilnehmer der verschiedenen Programme untereinander verglichen, eine Kontrollgruppe wird nicht hinzugezogen. In einer einfachen Regressionsgleichung wird für Unterschiede in individuellen Charakteristika kontrolliert. Ergebnis ist, dass Teilnehmer in Job-Rotationsprogrammen eine weitaus höhere Übergangswahrscheinlichkeit in reguläre Beschäftigung haben als Teilnehmer an Praktikumsprogrammen. Dies wird mit dem unmittelbaren Kontakt zu den Arbeitgebern und mit marktgängiger Arbeitserfahrung in Job-Rotationsprogrammen erklärt. Für Qualifizierungsmaßnahmen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ergeben sich keine einheitlichen Ergebnisse. Weiterhin gibt es einen negativen Zusammenhang zwischen der Dauer der Arbeitslosigkeit vor Programmteilnahme und dem anschließenden Arbeitsmarkterfolg, d.h. dass eine frühe arbeitsmarktpolitische Intervention einer späten vorzuziehen ist.¹⁶

In einer methodisch sehr sorgfältigen Studie untersucht Larsson (2000) die Wirkungen von AAMP für Jugendliche auf ihre Wiederbeschäftigungschancen, ihre Einkommen und ihre Wahrscheinlichkeit, am regulären Bildungssystem teilzunehmen.

¹⁵ In die Teilnahme Gleichung geht nur die Dauer der laufenden Arbeitslosigkeitsepisode ein; vergangene Episoden werden ignoriert, da bei der Kontrollgruppe definitionsgemäß keine vorliegen.

¹⁶ Ein zweiter Teil der Studie wird hier nicht referiert, weil er sich als methodisch fragwürdig erwiesen hat, vgl. Erratum, in: Swedish Economic Policy Review, Bd. 3, Nr. 1, 1996.

Dabei werden einerseits Jugendpraktikumsprogramme betrachtet, die es in Schweden 1992-1995 gab, andererseits reguläre Qualifizierungsmaßnahmen, sofern Personen im Alter zwischen 20 und 24 Jahren an ihnen teilnahmen. Die Evaluation wird mittels Matching auf Basis der Teilnahmeneigung durchgeführt und die Ergebnisse auch mit parametrischen Schätzungen einer Ergebnisgleichung verglichen. Ein Jahr nach Programmbeginn hatten die Teilnehmer sowohl an Jugendpraktikumsprogrammen als auch an Qualifizierungsmaßnahmen geringere Einkommen und Beschäftigungschancen als die Nichtteilnehmer. Zwei Jahre nach Programmbeginn unterschieden sie sich nicht mehr von der Kontrollgruppe, d.h. die Teilnahme hatte ihre Situation weder verschlechtert noch verbessert. Die Wahrscheinlichkeit, sich am regulären Bildungssystem zu beteiligen, wurde durch Qualifizierungsmaßnahmen zumindest kurzfristig negativ beeinflusst. Insgesamt war die Teilnahme an Praktikumsprogrammen vorteilhafter (bzw. weniger schädlich) als die Teilnahme an Qualifizierung. Eine nach Geschlechtern differenzierende Schätzung ergab, dass die Programme für Frauen bessere Erfolge zeigten als für Männer. Weiterhin waren die Einkommens- und Beschäftigungseffekte von beruflichen Weiterbildungskursen besser als die mit nicht-beruflicher Weiterbildung (z.B. Sprachkurse für Ausländer). Die Autorin folgert aus diesen Ergebnissen nicht, dass die Programme abgeschafft werden sollten, sondern dass möglicherweise ein späterer Programmeintritt aufgrund des während der Maßnahme verminderten Suchverhaltens vorteilhaft wäre.

Carling/Gustafson (1999) vergleichen das Arbeitslosigkeitsrisiko nach Gewährung eines Einarbeitungszuschusses mit dem nach Gewährung eines Einkommenszuschusses zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (SELB). Beide Programme stellen im Prinzip Lohnkostensubventionen dar, einmal für abhängige, einmal für selbständige Beschäftigung. Die Untersuchung für Programme, die zwischen 1995 und 1996 begonnen wurden, erfolgt mit einem Hazardratenmodell, in dem Selektionsverzerrungen mit einem Instrumentvariablenansatz korrigiert werden. Das Risiko, wieder arbeitslos zu werden, war bei den Einarbeitungszuschüssen doppelt so hoch wie bei SELB. Insofern sei die in den letzten Jahren erfolgte Umschichtung innerhalb der AAMP zulasten der Einarbeitungszuschüsse und zugunsten des Programms für Selbständige zu begrüßen. Allerdings zeigt sich die Überlegenheit von SELB nur für schwedische Staatsangehörige und nicht für Immigranten. Für Frauen ist SELB ähnlich erfolgreich wie für Männer. Die Ergebnisse sagen jedoch nichts über die individuellen Beschäftigungswirkungen im Vergleich zur Nichtteilnahme aus.

Mehrere schwedische Studien befassen sich mit den Beschäftigungswirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen (QM).¹⁷ Die Studie von Tamás/Harkman/Jansson (1995) untersucht die Beschäftigungschancen von Teilnehmern an beruflichen QM 6 Monate nach Maßnahmenende. Es wird ein Matching mit einer Gruppe von Nichtteilnehmern vorgenommen. Durch das Matching kann nicht die gesamte Selektionsverzerrung korrigiert werden und die Nichtteilnehmer weisen vor Maßnahmenbeginn

¹⁷ Die Einkommenswirkungen werden in Regnér (1993; 1997, überwiegend negative Einkommenseffekte), Tamás/Harkman/Jansson (1995, positive Einkommenseffekte), Harkman/Jansson/Tamás (1996, positive Einkommenseffekte) untersucht, aber hier nicht referiert.

noch bessere Beschäftigungschancen als die Teilnehmer auf. Nach Maßnahmenende hat sich die Beschäftigungssituation der Teilnehmer nicht signifikant verändert, während die der Nichtteilnehmer sich signifikant verschlechtert hat. Die Teilnahme an einer beruflichen QM hat die Beschäftigungssituation somit signifikant verbessert. Eine spätere Studie von Harkman/Jansson/Tamás (1996) bestätigt die positive Beschäftigungswirkung beruflicher QM auch für die längere Frist: diesmal werden die Beschäftigungschancen von Teilnehmern 6 Monate und 2,5 Jahre nachdem sie 1993 eine berufliche QM beendeten, untersucht. Auch in dieser Untersuchung wurde ein Matching durchgeführt, doch hier wurde zusätzlich für unbeobachtete Heterogenität kontrolliert. Die kurzfristig positiven Effekte zeigen sich in dieser Untersuchung nur in bestimmten Spezifikationen. Langfristig ergeben sich jedoch relativ robust positive Beschäftigungswirkungen. Durch Teilnahme an einer beruflichen QM konnten die Beschäftigungschancen im Vergleich zur Kontrollgruppe um knapp 10 % verbessert werden.

Brännäs (2000) analysiert schließlich in einer Studie, die sich in erster Linie mit methodischen Aspekten der Evaluation auseinandersetzt, klassische Qualifizierungsmaßnahmen sowie die schwedische Erwachsenenbildungsinitiative (EBI, "Kunskapslyftet"). Letztere wurde 1997 mit dem Ziel begonnen, erwachsenen Arbeitslosen eine Hauptschulbildung zu ermöglichen und dadurch entweder eine anschließende Beschäftigung oder weiterführende Studien zu erreichen. Die Untersuchung mit einem Duration-Modell mit Instrumentvariablenansatz betrachtet EBI und QM, die 1997/1998 beendet wurden, wobei EBI in der Stichprobe mehr als 90 % der Fälle ausmachen. Für die Teilnehmer ergibt sich eine signifikant und deutlich (ca. 80 %) kürzere Zeit in Beschäftigung oder weiterführenden Studien vor Wiedereintritt in Arbeitslosigkeit als für die Nichtteilnehmer. Aufgrund der überwiegend methodischen Ausrichtung der Studie erläutert der Autor dieses negative Ergebnis nicht weiter.

Diskussion

Für Schweden liegen vergleichsweise viele Ergebnisse zu den Makrowirkungen AAMP vor, die auch weitgehend übereinstimmen. Eine Verdrängung nicht geförderter Arbeitnehmer durch geförderte geht in erster Linie von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus; die Verdrängungseffekte liegen bei etwa 60 %. Bei Qualifizierungsmaßnahmen kann hingegen kein eindeutiger bzw. signifikanter Verdrängungseffekt nachgewiesen werden. AAMP scheint sich positiv auf das Matching ausgewirkt zu haben; hier wird insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein Erfolg bescheinigt, obwohl der Effekt von Qualifizierung möglicherweise lediglich aufgrund einer Kurzfristbetrachtung nicht in Erscheinung trat. Auch in Schweden scheint nach den bisherigen Ergebnissen von AAMP kein Lohndruck ausgegangen zu sein. Qualifizierungsmaßnahmen wirkten sogar eher lohnmoderierend. Die regionale Mobilität am schwedischen Arbeitsmarkt war hoch und es wird davon ausgegangen, dass "locking-in"-Effekte AAMP keine große Rolle gespielt haben.

Die in jüngerer Zeit eingeführten Programme, die eine vorübergehende Beschäftigung bei privaten oder öffentlichen Arbeitgebern - teilweise in Verbindung mit Qualifizierung - vorsehen, scheinen aus mikroanalytischer Perspektive erfolgreich zu sein (Harkman/Johansson 1999; Ackum Agell 1995). Der Kontakt mit den Arbeitgebern und das Ausüben marktgängiger Tätigkeiten (in Job-Rotationsprogrammen) führt offensichtlich zu positiven Beschäftigungseffekten, indem die Teilnehmer von den Unternehmen übernommen werden, in denen sie ihr Programm absolviert haben. Demzufolge sind die Beschäftigungseffekte bei den Praktikumsprogrammen niedriger, da die betreffenden Arbeitgeber keine Möglichkeit der Übernahme haben. Bei diesen Programmen gibt es allerdings Hinweise auf erhebliche Mitnahmeeffekte, da ein großer Anteil der Teilnehmer den Arbeitgebern, bei denen die Programme stattfinden, bereits bekannt war. Verdrängungseffekte wurden für die neueren Programme nicht analysiert, spielen aber in vergleichbaren Programmen in den Niederlanden eine große Rolle (vgl. unten).

Das optimale "timing" der arbeitsmarktpolitischen Intervention wird an verschiedenen Stellen angesprochen. Da diese Frage auch Thema mehrerer dänischer Studien ist, wird sie in Abschnitt 4.2. diskutiert.

Qualifizierungsmaßnahmen haben überwiegend positive Beschäftigungseffekte, insbesondere wenn es sich um berufliche QM handelt (Tamás/Harkman/Jansson 1995; Harkman/Jansson/Tamás 1996; nicht-berufliche QM waren oftmals Sprachkurse für Ausländer). Allerdings bestätigen sich die positiven Effekte nicht für Jugendliche zwischen 20 und 24 Jahren; bei ihnen führt weder die Teilnahme an einer QM noch an Praktikumsprogrammen zu einer besseren Beschäftigungssituation. Im Gegenteil treten kurzfristig negative Ergebnisse auf (Larsson 2000). Auch Erwachsene ohne Schulabschluss profitieren nicht von der für sie eingeführten Bildungsinitiative, sondern sie stellen sich durch die Teilnahme schlechter (Brännäs 2000).

In mehreren Evaluierungsstudien wird deutlich, dass die am Arbeitsmarkt weniger benachteiligten Gruppen stärker von AAMP profitieren. So sind die Einkommenszuschüsse zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit insbesondere für schwedische Staatsangehörige wirksam (Carling/Gustafson 1999). Die bei Ackum Agell (1995) analysierten Maßnahmen wirken insbesondere für Personen mit geringer Arbeitslosigkeitsdauer. Ausländische Jugendliche, die überwiegend an nicht-beruflicher Weiterbildung (Sprachkurse) teilnehmen, wird weniger geholfen als den Teilnehmern an beruflicher Weiterbildung.

Bezieht man die Ergebnisse der Makrostudien ein, so scheint in Schweden AAMP das Niveau der Arbeitslosigkeit reduziert zu haben. Die Mikrostudien weisen jedoch darauf hin, dass AAMP in geringerem Maße redistributiv gewirkt hat, d.h. die Chancen besonders benachteiligter Gruppen nicht nachhaltig verbessert hat. Allerdings ist auch bekannt, dass in Schweden der Anteil Langzeitarbeitsloser unter den

Arbeitslosen relativ gering ist, so dass sich ein Teil der egalisierenden Wirkung AAMP in Schweden vielleicht nicht in den vorhandenen Evaluierungen abbildet.

4.2 Aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark

Dänemark hatte in letzten Jahren einen außerordentlichen Beschäftigungserfolg zu verzeichnen: die Arbeitslosenquote hat sich zwischen 1993 und 1999 von 12,3 % auf 5,7 % mehr als halbiert und die Anzahl der Erwerbstätigen ist kontinuierlich gestiegen. Dieser Erfolg wird neben dem durch antizyklische Fiskalpolitik ausgelösten Wirtschaftswachstum in der Regel den Arbeitsmarktreformen des Jahres 1994 zugeschrieben. Zu den wichtigsten Reformelementen gehörte die Einführung von Aktivierungsplänen für Arbeitslose, die zu einem früheren Zeitpunkt als bisher einsetzen (1999: nach einem Jahr Arbeitslosigkeit, für Jugendliche nach 6 Monaten Arbeitslosigkeit), auf die persönlichen Bedürfnisse abgestimmt sind und ein Recht, aber auch die Pflicht zur Teilnahme an AAMP beinhalten. Zweitens war die Einführung bezahlter Freistellungen in verschiedenen Regelungsvarianten von Bedeutung. Drittens führt die Teilnahme an AAMP nicht mehr im gleichen Umfang wie zuvor zur Erneuerung der Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung. Ein "harter" Nachweis des Erfolgs dänischer AAMP steht allerdings noch aus, denn es liegen weit weniger Evaluierungen der dänischen Arbeitsmarktpolitik vor als z.B. der deutschen oder schwedischen und die vorhandenen Studien sind methodisch auch teilweise weniger zuverlässig. Die meisten Studien wurden in dänischer Sprache publiziert; englischsprachige Studien beziehen sich in der Mehrzahl auf die dänische AAMP vor der Reform im Jahre 1994. Englischsprachige Makrostudien liegen nicht vor.¹⁸ Insofern enthält die nachfolgende Literaturübersicht relativ magere Erkenntnisse über das dänische "Beschäftigungswunder".

Vor der 94er Reform der dänischen Arbeitsmarktpolitik hatten Langzeitarbeitslose nach einer relativ langen Zeit (21-30 Monate) ein Recht auf ein Aktivierungsangebot. Dies konnte entweder in subventionierter Beschäftigung im privaten oder im öffentlichen Sektor (auf Gemeinde-, Bezirks- oder nationaler Ebene), in Bildung, Weiterbildung oder in Einkommenszuschüssen zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit liegen. Die Teilnahme an AAMP führte dann zur Erneuerung des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung für weitere 30 Monate. Personen, die kürzere Zeit arbeitslos waren, konnten an den Programmen teilnehmen, ohne dass sie einen Rechtsanspruch darauf hatten.

¹⁸ Eine Ausnahme bildet die Studie der OECD (1993), in der Wirkungen der nationalen Ausgaben für AAMP auf die Lohnentwicklung untersucht wurden. In Dänemark zeigten sich für den betrachteten Zeitraum 1985-1990 keine signifikanten Lohneffekte.

Studien zu den Wirkungen AAMP auf Mikroebene

Ingerslev (1993) untersucht die Beschäftigungswirkungen mehrerer Maßnahmen AAMP auf regionaler und nationaler Ebene. Der erste Teil der Studie untersucht den Grad der Beschäftigung, gemessen als Anteil von Monaten mit Beschäftigung im auf die Teilnahme an AAMP folgenden Kalenderjahr, in der Gemeinde Herning. Es werden öffentliche Beschäftigungsprojekte¹⁹, Qualifizierungsmaßnahmen (so genannte "production schools") sowie subventionierte Arbeitsplätze im öffentlichen und privaten Sektor betrachtet, die 1987 beendet wurden. Die Daten umfassen den Zeitraum 1985-1990 und es werden lediglich Arbeitslose im Alter zwischen 17 und 40 Jahren betrachtet. Die Schätzungen erfolgen mit einem Fixed-Effects-Modell, um für nicht beobachtbare Heterogenität zu kontrollieren. Mit Ausnahme der öffentlichen Beschäftigungsprojekte, die keinen signifikanten Beschäftigungseffekt haben, reduzieren alle Maßnahmen signifikant die Arbeitslosigkeit der Teilnehmer im Jahr nach Maßnahmenende. Eine nach dem Geschlecht differenzierende Schätzung bestätigt dieses Ergebnis für Frauen. Bei den Männern trägt nur die subventionierte Beschäftigung im öffentlichen oder privaten Sektor zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit bei. Die Qualifizierungsmaßnahmen erhöhen die Arbeitslosigkeit bei den Männern, was der Autor auf die niedrigere Anfangsqualifikation der männlichen Teilnehmer zurückführt. Der zweite Teil der Studie nutzt im gleichen Modellrahmen nationale Daten über die Teilnahme an AAMP. Es werden diesmal sieben verschiedene Maßnahmentypen und eine Gruppe von Langzeitarbeitslosen im Alter zwischen 17 und 40 Jahren betrachtet. Für alle Maßnahmen außer für subventionierte Beschäftigung durch die Bezirksverwaltung ("county") werden signifikant positive Beschäftigungseffekte ermittelt. Als besonders erfolgreich erweisen sich kurze Qualifizierungsmaßnahmen sowie Einkommenszuschüsse zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit, gefolgt von längeren Qualifizierungsmaßnahmen. Subventionierte Beschäftigung im privaten Sektor ist erfolgreicher als die im öffentlichen Sektor. Bei der Differenzierung nach Männern und Frauen werden diese Ergebnisse im Wesentlichen bestätigt. Lediglich Einkommenszuschüsse zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit haben für Männer nun keinen Effekt mehr. Darüber hinaus zeigen sich aber für Frauen auf der nationalen anders als auf der regionalen Ebene keine besseren Beschäftigungseffekte als für Männer. Der Autor schließt daher auf regionale Spezifika hinsichtlich der Wirksamkeit der Aktivierungsmaßnahmen.

Rosholm (1999) evaluiert die Auswirkungen subventionierter Beschäftigung im privaten und öffentlichen Sektor auf den Übergang in Beschäftigung und die Stabilität der Beschäftigung. Betrachtet werden Personen, die im Zeitraum 1983-1990 subventioniert beschäftigt waren; im Datensatz sind alle Personen enthalten, die bis 1993 an irgend einer AAMP teilgenommen haben (Vergleichsgruppe). Die Schätzung erfolgt in einem Hazardratenmodell getrennt nach Altersgruppen und Geschlecht. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass subventionierte Beschäftigung im privaten

¹⁹ Öffentliche Beschäftigungsprojekte waren ein Angebot der Stadt oder Gemeinde für Arbeitslose, die keine Mitglieder der Arbeitslosenversicherung waren.

Sektor positive Beschäftigungseffekte hat.²⁰ Zum einen bleiben deutlich mehr als 50 % der Personen bei dem Arbeitgeber beschäftigt, bei dem sie das Programm absolviert haben; der Anteil ist für Frauen höher als für Männer. Darüber hinaus ist auch für alle betrachteten Personengruppen außer für Frauen im Alter zwischen 16 und 24 Jahren die Wahrscheinlichkeit erhöht, einen Arbeitsplatz bei einem anderen Arbeitgeber zu finden. Auch nach subventionierter Beschäftigung im öffentlichen Sektor bleiben ca. 40 % der Personen anschließend bei dem gleichen Arbeitgeber. Die Chancen, einen anderen Arbeitsplatz zu finden, werden hier jedoch für alle Personengruppen außer für Frauen im Alter zwischen 25 und 49 Jahren signifikant verschlechtert. Der Autor führt dies auf Stigmaeffekte zurück. Die Stabilität der Beschäftigung wird durch subventionierte Beschäftigung sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor erhöht, wobei Männer besonders im privaten Sektor profitieren und die Stabilität bei den Personen, die bei ihren Arbeitgebern während der Programmteilnahme geblieben sind, am höchsten ist. Subventionierte Beschäftigung scheint somit ein erfolgreiches Instrument insbesondere für Frauen und Personen über 25 Jahre zu sein.

Jensen/Pedersen/Smith/Westergaard-Nielsen (1993) untersuchen die Wirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen im Zeitraum 1976-1988 auf die Beschäftigung im Jahr nach der Teilnahme. Die betrachteten Qualifizierungsmaßnahmen waren in erster Linie auf Beschäftigte zugeschnitten, insbesondere auf Arbeiter, obwohl auch Arbeitslose zugelassen wurden (ca. 20 %). Die Kurse hatten eine Dauer von 2 bis 4 Wochen und vermittelten spezifische Fähigkeiten wie z.B. den Umgang mit einer bestimmten Produktionsmaschine. Die Schätzung des Beschäftigungseffekts erfolgt mit Paneldaten mit Hilfe eines Fixed-Effects-Modells, wobei unterschiedliche Arbeitslosigkeits-Vorgeschichten kontrolliert werden.²¹ Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass insbesondere Teilnehmer mit hoher Arbeitslosigkeit in den Perioden vor der Teilnahme von der Qualifizierung profitieren. Die Arbeitslosigkeit nach Teilnahme reduziert sich bei dieser Gruppe signifikant. Eine Differenzierung nach dem Geschlecht ergibt, dass bei Männern die Verbesserung in der Beschäftigungssituation unabhängig vom Umfang der vorher erlebten Arbeitslosigkeit eintritt. Bei Frauen ergibt sich die Verbesserung nur bei hoher vorheriger Arbeitslosigkeit. Bei geringer vorheriger Arbeitslosigkeitserfahrung tritt sogar eine Verschlechterung der Beschäftigungssituation ein.

In einer Nachfolgestudie (Westergaard-Nielsen 1993) werden die gleichen Qualifizierungsmaßnahmen mit dem gleichen Paneldatensatz und Modell untersucht, diesmal über einen Zeitraum 1980-1988. Die Vorgeschichte der Teilnehmer wird nun auch dahingehend differenziert, ob sie Langzeitarbeitslose (21 Monate arbeitslos) waren und damit einen Rechtsanspruch auf Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen

²⁰ Das heißt, dass individuelle Chancen verbessert wurden. Inwieweit dabei andere beschäftigte verdrängt wurden, kann eine Mikrostudie nicht klären.

²¹ Es wird ein "Grad" der Arbeitslosigkeit vor Maßnahmenteilnahme verwendet, dessen Operationalisierung jedoch nicht beschrieben wird; vermutlich handelt es sich jeweils um den Anteil von Monaten mit Arbeitslosigkeit in dem/n Kalenderjahr/en vor Maßnahmenbeginn.

hatten. Die Schätzungen zeigen wieder positive Beschäftigungseffekte für Personen, die vor der Teilnahme hohe Arbeitslosigkeit erlebt haben. Für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen erhöht die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme jedoch die nachfolgende Arbeitslosigkeit. Die Differenzierung nach Geschlecht zeigt wiederum, dass Männer mit unterschiedlichen Vorgeschichten profitieren während Frauen lediglich profitieren, wenn sie zuvor stark von Arbeitslosigkeit betroffen waren. Bei geringer oder mittlerer vorheriger Arbeitslosigkeit ergibt sich bei den Frauen kein signifikanter Effekt. Die Gruppe der Langzeitarbeitslosen erlebt bei beiden Geschlechtern höhere Arbeitslosigkeit nach der Teilnahme an der Qualifizierungsmaßnahme. Möglicherweise ist der Effekt bei den Langzeitarbeitslosen negativ, weil bei ihnen die Teilnahme zu neuen Leistungsansprüchen führt (ca. 3 zusätzliche Jahre). Bei ihnen könnte insofern die Teilnahme stärker auf die Erneuerung des Leistungsanspruchs als auf Beschäftigung zielen.

Jensen/Nielsen/Rosholm (1999) untersuchen das im Jahr 1996 eingeführte Jugendarbeitslosigkeitsprogramm (JAP). Dieses Programm sieht für Jugendliche unter 25 Jahren, die keinen Berufsabschluss haben, nach 6monatiger Arbeitslosigkeit eine 18monatige berufliche Bildung vor. Da während des Programms die Transferleistungen um 50 % reduziert werden, besteht ein Anreiz, stattdessen entweder eine Arbeit oder eine reguläre Bildung aufzunehmen. Weigern sich die Jugendlichen, am Programm teilzunehmen, werden die Transfers gestrichen. In der Studie werden die unmittelbaren Effekte von JAP auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit untersucht. Ein Abgang aus Arbeitslosigkeit nach 4-5 Monaten Arbeitslosigkeit wird als mögliche Folge der Programmankündigung gewertet. Ein direkter Programmeffekt bestünde in einem Übergang von Arbeitslosigkeit in Bildung (JAP oder reguläre Bildung). Schließlich wird auch der Sanktionseffekt untersucht, der vom Streichen der Transfers bei Verweigerung der Programmteilnahme ausgehen könnte. Datengrundlage bilden Interviews im Jahr 1996 mit Jugendlichen, die am Programm teilgenommen haben sowie mit einer Kontrollgruppe von Jugendlichen, die in der Aufbauphase des Programms noch nicht von JAP erfasst wurden jedoch die Förderkriterien erfüllen. Die Schätzungen erfolgen in einem Hazardratenmodell unter Kontrolle unbeobachtbarer Charakteristika. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Übergangsrate von Arbeitslosigkeit in Bildung durch JAP signifikant erhöht wurde. Dabei lassen sich ein direkter Programmeffekt und, in geringerem Maße, ein Sanktionseffekt identifizieren. Ein Ankündigungseffekt kann nicht nachgewiesen werden. JAP hatte ebenfalls positive Auswirkungen auf den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, allerdings sind die Effekte hier geringer. Insgesamt war den Autoren zufolge JAP bei der Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit erfolgreich. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse muss beachtet werden, dass nur sehr kurzfristige Effekte beobachtet werden können und bei den direkten Programmeffekten auch die Teilnahme an JAP als Erfolg gewertet wird.

Eine Evaluierung der Wirkungen der neueren dänischen Programme zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit hat das dänische Arbeitsministerium für den Zeitraum 1996-1998 durchgeführt. Die wichtigsten Ergebnisse wurden in einem eng-

lischsprachigen Bericht zusammengefasst (vgl. Danish Ministry of Labour 2000). Methodisch basiert diese Studie im Wesentlichen auf Vorher-Nachher-Vergleichen ein und derselben Person, die in Fixed-Effects-Modellen und Duration-Modellen analysiert werden. Zunächst wird der Motivationseffekt analysiert. Hier besteht die Vorstellung, dass der Zwang zur Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen Arbeitslose dazu motiviert, eine Beschäftigung zu suchen bevor sie an der Maßnahme teilnehmen müssen. Tatsächlich steigt die Wahrscheinlichkeit, 1998 in reguläre Beschäftigung zu wechseln, für Arbeitslose aller Altersgruppen, denen damals nach zwei Jahren Arbeitslosengeldbezug eine Aktivierung "drohte". Die Wechsel in Beschäftigung stiegen auch bei jungen Arbeitslosen nach 6-7 Monaten Arbeitslosigkeit an; zu diesem Zeitpunkt "drohte" ihnen die oben beschriebene Initiative für Jugendliche ohne Berufsabschluss. Zweitens wird in dem Bericht des dänischen Arbeitsministeriums die Auswirkung unterschiedlicher Qualifizierungsprogramme auf den Bezug von Arbeitslosenunterstützung analysiert. Demnach hat bei allen Maßnahmentypen die Teilnahme die Höhe der Transferleistungen reduziert. Besonders erfolgreich war Training im privaten Sektor (ca. 30 % weniger Transfers), gefolgt von Bildung im Zusammenhang mit einem individuellen Aktionsplan und Training im öffentlichen Sektor (je ca. 15 % weniger Transfers). Die ohne Einschaltung der Arbeitsverwaltung organisierten und außerhalb des Aktivierungsbudgets finanzierten Bildungsurlaubsprogramme und Bildungsprogramme mit Arbeitslosenunterstützung reduzierten die Transfers um ca. 2-3 %.²² Diese Ergebnisse sind jedoch nicht notwendigerweise hinsichtlich der Qualität der unterschiedlichen Programme aussagekräftig, da nicht kontrolliert wird, inwieweit die jeweils zugewiesenen Personen sich von vornherein in ihren Beschäftigungschancen unterscheiden haben. Weiterhin wird nicht für unterschiedliche Beschäftigungschancen z.B. im öffentlichen und privaten Sektor kontrolliert (vgl. Madsen 2000: 9). Als dritte Wirkung AAMP werden "locking-in"-Effekte analysiert, also ein durch die Maßnahmenteilnahme verzögerter Übergang in Beschäftigung, z.B. aufgrund verminderter Suchaktivität während der Maßnahmen oder aufgrund hoher Prioritäten, Maßnahmen auch abzuschließen. Locking-in-Effekte können in der Studie nachgewiesen werden. Sie sind insbesondere bei früher arbeitsmarktpolitischer Intervention (im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit) sowie bei den Personengruppen mit geringeren Problemen am Arbeitsmarkt hoch. Insofern können Programme zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit z.B. bei Akademikern die Bezugsdauer von Transfers verlängern.

Diskussion

Die Qualität mehrerer dänischen Studien leidet daran, dass oftmals kein Kontrollgruppenansatz verfolgt bzw. nicht für Selektionsverzerrungen kontrolliert wird. Die Interpretation der Ergebnisse steht unter diesem Vorbehalt.

²² Diese Programme sind 1999 in das Aktivierungsbudget einbezogen worden.

Eine Erkenntnis der dänischen Erfahrungen betrifft das Verhältnis aktiver und passiver Maßnahmen. Vor der Reform der dänischen Arbeitsmarktpolitik im Jahre 1994 erhielten Arbeitslose über lange Zeiträume passive Unterstützungsleistungen, bevor sie an Aktivierungsmaßnahmen teilnahmen. Diese verlängerten wiederum den Anspruch auf den Bezug der passiven Leistungen. Nach den Erfahrungen mit dieser Politik scheint jedoch insbesondere für benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt eine frühere Intervention vorteilhaft zu sein. Weiterhin sollte die Teilnahme an AAMP nicht dadurch motiviert sein, dass sie die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung verlängert (vgl. Westergaard-Nielsen 1993). Dies steht auch im Einklang mit den bei Fay (1996) zitierten internationalen Erfahrungen.

Nach der neuen Evaluierung des dänischen Arbeitsministeriums ist die mit einem Zwang zur Teilnahme gekoppelte frühzeitige Aktivierung auch deshalb erfolgreich, weil sie Arbeitslose dazu motiviert, sich selbst Arbeit zu suchen, um der Teilnahme an AAMP zu entgehen. Im Jahr 1996 ließ sich dieser Effekt für Jugendliche jedoch noch nicht nachweisen (Jensen/Nielsen/Rosholm 1999). Der Effekt ist ohnehin zwiespältig zu beurteilen, da es nicht Ziel AAMP sein kann, einen maximalen Abschreckungseffekt auszuüben. Je erfolgreicher AAMP darin ist, die Beschäftigungschancen der Teilnehmer zu erhöhen, desto geringer dürfte der so genannte Motivations- oder Ankündigungseffekt sein. Im Programm für Jugendliche (JAP) soll der Ankündigungseffekt auch dadurch erzielt werden, dass während der Programmtteilnahme die Transfers reduziert werden.

Gegen eine frühzeitige arbeitsmarktpolitische Intervention sprechen nach den dänischen Erfahrungen "locking-in"-Effekte insbesondere bei den leistungsstärkeren Gruppen, die auch ohne Teilnahme an AAMP einen Arbeitsplatz finden können (Danish Ministry of Labour 2000). In diese Richtung weisen auch die Ergebnisse bei Jensen et. al. (1993) und Westergaard-Nielsen (1993), nach denen sich Qualifizierungsmaßnahmen besonders bei Personen mit hoher vorheriger Arbeitslosigkeit (nicht konkretisiert) als wirksam erwiesen. Bei Personen mit geringer Belastung durch Arbeitslosigkeit könnten dagegen Mitnahmeeffekte eine Rolle spielen. Auch dieser Zusammenhang ist aus der bisherigen internationalen Evaluierungsforschung bereits bekannt. Die Schlussfolgerung kann daraus nur sein, dass bei frühzeitigen Interventionen eine sorgfältige Zielgruppenorientierung stattfinden sollte.

Hinsichtlich der Wirksamkeit einzelner Instrumente AAMP weisen die Studien (alle für den Zeitraum vor der Reform 1994 durchgeführt) überwiegend eine Verbesserung der Beschäftigungschancen der Teilnehmer aus. Frauen scheinen tendenziell mehr zu profitieren als Männer, dagegen treten bei Jugendlichen unter 24 Jahren geringe oder keine Beschäftigungseffekte auf. Kurze Qualifizierungsmaßnahmen sind für Langzeitarbeitslose erfolgreicher als längere (Ingerslev 1993; Dauer nicht konkretisiert). Subventionierte Beschäftigung erzielt gute Beschäftigungserfolge im Sinne verbesserter individueller Chancen, die im privaten Sektor stärker sind als im öffentlichen und oftmals durch Übernahmen in ein festes Beschäftigungsverhältnis zustande kommen. Werden die Teilnehmer im öffentlichen Sektor nicht in ein festes

Arbeitsverhältnis übernommen, reduziert die Teilnahme aufgrund von Stigmaeffekten jedoch die Wahrscheinlichkeit, einen anderen Arbeitsplatz zu finden.

4.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden

In den 90er Jahren sind auch die Niederlande aufgrund im internationalen Vergleich niedriger registrierter Arbeitslosigkeit zu einem beschäftigungspolitischen Vorbild geworden. Allerdings wurde in mehreren Analysen deutlich gemacht, dass die Arbeitslosenquote in nicht geringem Umfang durch statistische Effekte²³ sowie durch umfangreiche Inanspruchnahme von Invaliditätsrenten gesenkt wurde. Weiterhin wird die Lohnzurückhaltung sowie die Umverteilung von Arbeit insbesondere durch Teilzeitarbeit für den beschäftigungspolitischen Erfolg der Niederlande verantwortlich gemacht. Das Beschäftigungswachstum in den Niederlanden scheint dabei ohne Verschärfung der Einkommensungleichheit stattgefunden zu haben. Insofern stellt sich die Frage, welchen Anteil die hohen Ausgaben für AAMP am Abbau der Arbeitslosigkeit hatten und welche Maßnahmen sich dabei als besonders erfolgreich erwiesen haben. Innovationen hat es in den 90er Jahren weniger in den verfügbaren Instrumenten als bei deren Implementation gegeben, die sukzessive dezentralisiert und auch privatisiert wurde. Leider gibt es auch in den Niederlanden vergleichsweise wenige Evaluierungsstudien, von denen die wenigsten in englischer Sprache publiziert sind. Nachfolgend werden die vorhandenen Studien referiert.

Makrostudien

De Koning (1993) untersucht die Mitnahme-, Verdrängungs- und Beschäftigungseffekte von zwei Lohnsubventionsprogrammen für Langzeitarbeitslose. In dem Modellansatz werden die Zu- und Abflüsse in und aus Langzeitarbeitslosigkeit in Abhängigkeit von Veränderungen am Arbeitsmarkt und der Programmteilnahme modelliert. Zusätzlich werden Umfragedaten herangezogen, um die geschätzten Effekte zu validieren bzw. zu konkretisieren. Der "Vermeend-Moor Act" (VMA), der von 1986-1989 durchgeführt wurde, sah eine bis zu vierjährige Subvention von ca. 17 % der Lohnkosten für Unternehmen vor, die einen Langzeitarbeitslosen (mehr als drei Jahre Arbeitslosigkeit) einstellten. Zusätzlich erhielten die Arbeitgeber eine Einmalzahlung, um die Kosten der Einarbeitung abzudecken. Die Schätzungen ergeben, dass VMA stark zur Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit beitragen. Die meisten Programmteilnehmer bleiben beschäftigt. Die Mitnahmeeffekte sind vergleichsweise gering (ca. 20 %), obwohl Umfragedaten auf höhere Mitnahmeeffekte hinweisen (unter 40 %). Die Modellschätzung weist weiterhin für VMA einen (schwach signifikanten) Verdrängungseffekt von mindestens 50 % aus, d.h. dass Langzeitarbeitslose

²³ Nicht alle arbeitslosen Transferempfänger werden als Arbeitslose registriert, z.B. Personen in einem Alter über 57 Jahren und alleinerziehende Mütter.

anstelle von anderen Arbeitslosen eingestellt wurden, die unter drei Jahre arbeitslos waren. Umfragedaten ermitteln sogar Beschäftigungseffekte von lediglich 15-20 %. Das zweite Lohnsubventionsprogramm (JOB) wurde 1987 durchgeführt und richtete sich an Jugendliche bis 25 Jahre, die mindestens zwei Jahre arbeitslos waren. Die Zuschüsse deckten maximal 33 % der Lohnkosten ab und wurden maximal für ein Jahr gewährt. Dieses Programm weist geringere Beschäftigungseffekte auf, was möglicherweise auf die geringeren finanziellen Anreize zurückzuführen ist. Etwa die Hälfte der Teilnehmer wird anschließend wieder arbeitslos. Auch die Mitnahmeeffekte scheinen laut Umfragen in diesem Programm höher gewesen zu sein (mindestens 40 %, vermutlich höher). Weiterhin werden hohe Verdrängungseffekte geschätzt; der reine Beschäftigungseffekt betrug vermutlich unter 10 %. Beide Programme konnten somit die Wiederbeschäftigungschancen der Langzeitarbeitslosen verbessern und Langzeitarbeitslosigkeit insgesamt reduzieren, jedoch weitgehend auf Kosten der weniger benachteiligten Gruppen.

In einer noch unveröffentlichten Studie analysieren de Koning/Arents (2000) die Auswirkungen von Ausgaben für AAMP auf regionale Einstellungen von Arbeitslosen, das regionale Niveau der Arbeitslosigkeit sowie auf die regionale Veränderung der kürzeren und längeren Arbeitslosigkeit. Die Schätzungen werden für den Zeitraum 1991-1995 auf der Basis einfacher linearer Modelle vorgenommen, wovon eines Zu- und Abgänge in und aus der Arbeitslosigkeit modelliert. Es kann nicht sicher ausgeschlossen werden, dass AAMP eine endogene Variable ist. Bei der Schätzung der Einstellungen in Abhängigkeit von Ausgaben für AAMP und weiteren Variablen zeigt AAMP einen schwachen positiven Effekt. Wenn nach Ausgabenposten differenziert wird, erhöhen lediglich die Verwaltungsausgaben, also die Ausgaben für Arbeitsvermittlung und Beratung, die Einstellungen von Arbeitslosen. Werden nur Einstellungen von Langzeitarbeitslosen betrachtet, hat AAMP keine Auswirkung mehr. AAMP trägt somit nicht dazu bei, ungleiche Chancen am Arbeitsmarkt auszugleichen. Bei den relativen Veränderungen im Niveau registrierter Arbeitslosigkeit zeigt AAMP keinen signifikanten Effekt. Auch wenn die Veränderungen in der Anzahl der arbeitslosen Empfänger von Arbeitslosenunterstützung (kurze Zeit in Arbeitslosigkeit) und von Sozialhilfe (längere Zeit in Arbeitslosigkeit) erklärt werden soll²⁴, haben Ausgaben für AAMP keine signifikanten Auswirkungen. Dass die Koeffizienten sogar eine Erhöhung der Zahl der Transferempfänger anzeigen, führen die Autoren auf das Endogenitätsproblem zurück. Insgesamt scheint der Einfluss AAMP wenn vorhanden, dann gering zu sein, wobei Arbeitsvermittlung und Beratung am ehesten Erfolg versprechen.

In der bereits mehrfach erwähnten Studie der OECD (1993) werden die Wirkungen der Ausgaben für AAMP auf die Löhne analysiert. In den Niederlanden hatte AAMP demnach lohnmoderierende Wirkungen im untersuchten Zeitraum 1985-1990 und kann somit zur Reduzierung der Gleichgewichtsarbeitslosigkeit beigetragen haben.

²⁴ Diese Gruppe umfasst auch jene Arbeitslosen, die nicht offiziell als Arbeitslose registriert sind.

Mikrostudien

Im Zeitraum 1985-1994 sind in den Niederlanden auf regionaler und nationaler Ebene mehr als 50 Studien über die Wirkungen unterschiedlicher Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt worden. Sie wurden jedoch ausschließlich in holländischer Sprache publiziert. De Koning (2000b) nimmt eine Meta-Evaluierung der vorhandenen Studien vor, indem er u.a. die Art der evaluierten Maßnahme, das Teilnehmerprofil (Frauenanteil und Anteil ethnischer Minderheiten), Abbrecherquoten und Vermittlungsquoten miteinander ins Verhältnis setzt. Allerdings handelt es sich bei den meisten Studien nicht um Evaluierungen, weil die Beschäftigungsquoten nicht mit Kontrollgruppen verglichen werden und insofern der kausale Effekt der Trainingsmaßnahmen nicht isoliert werden kann. Lediglich vier der von de Koning (2000b) zitierten Studien benutzen einen Kontrollgruppenansatz, ohne jedoch für Selektionsverzerrungen zu kontrollieren. Diese vier Studien finden jeweils positive Effekte der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen auf den Übergang in Beschäftigung; in den beiden neueren Studien wird eine Verdopplung der Vermittlungsrate aufgrund der Maßnahmenteilnahme ermittelt. Insbesondere profitieren Personen, die sehr lange Zeit arbeitslos waren und ohne Qualifizierung kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt hätten. Die Analyse der reinen Beschäftigungsquoten der 52 Studien zeigt, dass einige Typen von Qualifizierungsmaßnahmen erfolgreicher sind als andere, wenn für Geschlecht und Angehörige ethnischer Minderheiten kontrolliert wird. So erweisen sich berufliche Trainingscenter, die technische Ausbildungsmodule vermitteln ("CV/CVT") sowie allgemeine Bildungsmaßnahmen bei Schulen und privaten Bildungsträgern ("KRS") als besonders erfolgreich. Allerdings ist dieses Ergebnis nicht aussagekräftig, da möglicherweise Personen mit den besten Erfolgsaussichten in diese Maßnahmen zugewiesen wurden.

Die Studie von Mühlau/Salverda (2000) befasst sich mit einem Lohnkostenzuschussprogramm im Niedriglohnbereich. Dieses Programm ("SPAK") wurde 1996 eingeführt und sieht eine dauerhafte Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für alle Arbeitnehmer vor, die bis zu 121 % des Mindestlohnes (Stand 1998) verdienen. Dies entspricht etwa 10-14 % der Lohnkosten. Im Jahr der Einführung wurden nach Schätzungen der Autoren etwa 10 % der Erwerbspersonen (in Vollzeitäquivalenten) subventioniert. Zur Untersuchung der Reaktion privater Unternehmen greifen die Autoren auf einen Querschnittsdatensatz der Jahre 1996 und 1997 zurück, in dem das Einstellungsverhalten einzelner Unternehmen leider nicht über die beiden Jahre verfolgt werden kann. Es wird versucht, über den Test verschiedener Einzelhypothesen auf mögliche Beschäftigungseffekte von SPAK zu schließen. Dabei kann jedoch nicht mit Sicherheit unterschieden werden, ob SPAK zu mehr Beschäftigung geführt haben könnte oder umgekehrt. In den Schätzungen wird festgestellt, dass Firmen, die SPAK beantragt haben, nicht signifikant mehr neue Arbeitsplätze geschaffen haben als Firmen, die auf die Beantragung von SPAK verzichtet haben obwohl sie Niedriglohneempfänger beschäftigt haben. Weiterhin wird festgestellt, dass bei den Firmen, die keine Subvention beantragt und erhalten haben, das Beschäftigungswachstum mit einem höheren Anteil von Niedriglohn-

empfängern einher ging als bei den Firmen, die SPAK erhielten. Insgesamt wurde mehr Beschäftigung bei Firmen geschaffen, die Niedriglohnempfänger beschäftigen als bei Firmen ohne Niedriglohnempfänger. Allerdings war dieser Effekt auch 1995/1996 zu verzeichnen, d.h. zu einem Zeitpunkt, in dem die Unternehmen SPAK vermutlich noch weniger kannten als 1996/1997. Außerdem ist das Beschäftigungswachstum zwischen diesen beiden Zeitpunkten nicht angestiegen. Nach Auffassung der Autoren gibt es somit keine Anhaltspunkte dafür, dass SPAK private Unternehmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze veranlasst haben. Auch eine Schätzung auf der Makroebene, in der der Zusammenhang zwischen Beschäftigungswachstum und der relativen Bedeutung von SPAK in 27 Industriesektoren geprüft wird, ergibt allenfalls einen schwachen positiven Effekt. Insgesamt scheint die Subventionierung von Sozialbeiträgen die Beschäftigungssituation von niedrig qualifizierten Personen nicht verbessert zu haben.

Diskussion

Die wenigen verfügbaren genuinen Evaluierungsstudien zu Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden weisen darauf hin, dass deren Erfolg weniger in einem Niveaueffekt als vielmehr in redistributiven Effekten gelegen hat. So konnte überwiegend keine Reduzierung der Arbeitslosigkeit festgestellt werden, aber die Chancen besonders benachteiligter Gruppen haben sich teilweise verbessert. Dies wird zumindest für Qualifizierungsmaßnahmen nachgewiesen (de Koning 2000) sowie bei Lohnsubventionsprogrammen (de Koning 1993). Eine Makrostudie (de Koning/Arents 2000) zeigt, dass Ausgaben für Arbeitsvermittlung und Beratung die Einstellung von Arbeitslosen begünstigen.

Leider liegen zu Arbeitsvermittlung und Beratung keine weiteren Evaluierungsstudien in englischer Sprache vor. Die konsequente Dezentralisierung und Privatisierung dieser Leistungen, verbunden mit neuen Implementationsformen, ist ein wichtiges Element des niederländischen Modells und scheint einen wichtigen Anteil an der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes gehabt zu haben. Ein "harter" Nachweis hierfür steht jedoch noch aus.

5. Diskussion und Schlussfolgerungen

Zur Eindeutigkeit, Qualität und Praxisrelevanz der Ergebnisse von Evaluierungsstudien

Die teilweise noch sehr heterogenen Ergebnisse von Evaluierungsstudien werden oftmals auf die Vielfalt der Evaluationsmethoden zurückgeführt. Da in den unter-

schiedlichen quasi-experimentellen Evaluierungsmethoden auf Mikroebene jeweils unterschiedliche Annahmen über die Art der Selektionsverzerrung getroffen werden, gelangen die auf ihnen beruhenden Studien zu (gradueller) unterschiedlichen Ergebnissen. Dies zeigt auch Schmidt (1999) anhand eines einfachen numerischen Beispiels. Dennoch ist äußerst fraglich, ob die Heterogenität der vorhandenen Evaluierungsergebnisse zu aktiver Arbeitsmarktpolitik (AAMP) im internationalen Vergleich in erster Linie auf die Vielfalt der Evaluationsmethoden zurückzuführen ist. Denn es variieren ja nicht nur die Evaluationsmethoden, sondern die Maßnahmen und die sozio-ökonomischen Kontexte, in denen sie durchgeführt werden, sind ausgesprochen heterogen. Weiterhin fallen selbst nationale Studien auf Basis der gleichen Datensätze schon deshalb unterschiedlich aus, weil aus den Datensätzen unterschiedliche Fälle selektiert werden. Das gleiche gilt für Makrostudien, bei denen sich nicht nur die zugrunde gelegten Daten unterscheiden, sondern auch die Operationalisierung der Variablen sehr unterschiedlich angegangen wird. Um einen Vergleich der Ergebnisse von Evaluationsstudien zu ermöglichen, die mit unterschiedlichen quasi-experimentellen Evaluationsmethoden entstanden sind, sind einige Autoren dazu übergegangen, mehrere Methoden vergleichend auf identische Daten anzuwenden und Spezifikationstests durchzuführen. Nur so kann die Methodenabhängigkeit der Ergebnisse seriös getestet werden. Während z.B. Hujer/Maurer/Wellner (div. Jg.), Fitzenberger/Prey (1998), Larsson (2000) bei Matchingansätzen und parametrischer Modellierung weitgehend homogene Ergebnisse erzielen, zeigen sich bei Hübner (1997) deutliche Unterschiede zwischen den Methoden. Bei Makrostudien ist ein systematischer Methodentest u.a. dadurch erschwert, dass vergleichsweise wenige Studien vorliegen und eine Lösung des Endogenitätsproblems erst im Ansatz erkennbar ist.

Um eine hohe Qualität und Verwendbarkeit der Ergebnisse von Evaluierungsstudien für die Praxis sicherzustellen, müssen mehrere Bedingungen erfüllt sein. Zum Einen sollten in mikroökonomischen Evaluierungsstudien die Annahmen, die zur Identifikation des kausalen Effekts der Teilnahme an AAMP getroffen werden, sowie verbleibende ungeklärte Fragen deutlich gemacht werden. Neben einer dem wissenschaftlichen Standard entsprechenden Forschungsmethode ist zum Anderen auch der Zugang zu ausreichenden Daten notwendig. So kommt es nicht nur auf eine hohe Anzahl beobachtbarer Fälle an, sondern auch auf eine ausreichende Anzahl von Variablen, die nach Möglichkeit eine Rekonstruktion der Bildungs- und Erwerbsbiographie der Teilnehmer- und Kontrollgruppe sowie eine möglichst genaue Differenzierung unterschiedlicher Maßnahmentypen und ihrer Dauer zulassen. Da in vielen Studien ein erheblicher Einfluss nicht beobachtbarer Charakteristika festgestellt wird, wären weitere Variablen zu Einstellungen, Plänen, Motivationen und dergleichen von Teilnehmern und Nichtteilnehmern hilfreich. Paneldaten haben meist das Problem der Panelmortalität und der Ungenauigkeiten in der Erinnerung der Befragten. Administrative, prozessproduzierte Daten sind dagegen vollständig und in weit höheren Fallzahlen vorhanden, erfassen jedoch nur eine begrenzte Anzahl von Merkmalen und sind der Öffentlichkeit nicht immer zugänglich.

Die in Deutschland zur mikroökonomischen Evaluation AAMP zugänglichen Datensätze weisen erhebliche Einschränkungen auf. Der Arbeitsmarktmonitor Ost umfasst lediglich einen Zeitraum von 1990 bis 1994 und erlaubt daher keine Evaluierung aktueller AAMP. Der Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt umfasst zwar einen längeren Zeitraum, ist jedoch regional eingeschränkt und kann heterogene Maßnahmetypen nur sehr begrenzt unterscheiden. So können beispielsweise Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht von Strukturanpassungsmaßnahmen differenziert werden. Im Sozioökonomischen Panel (SOEP) ist der gegenwärtig aktuellste vorhandene Befragungsschwerpunkt zu Qualifizierungsmaßnahmen aus dem Jahr 1993 (zurzeit ist ein neuer Befragungsschwerpunkt hierzu in der Feldphase), so dass Maßnahmen meist nur bis zu diesem Zeitpunkt analysiert werden. Zudem sind die Fallzahlen so gering, dass teilweise erhebliche Zweifel an der Validität der Ergebnisse angebracht sind. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen lassen sich im SOEP gar nicht identifizieren, so dass keine Evaluierung hierzu für Westdeutschland vorliegt. Für Makrostudien werden sich in Zukunft die Eingliederungsbilanzen als begrenzt hilfreich erweisen können, da dann mehr und qualifizierendere Daten über den Einsatz AAMP auf Arbeitsamtsebene zur Verfügung stehen werden.

Für die Ableitung von konkreten Handlungsempfehlungen aus den deutschen Studien fehlt aufgrund der Datenlage die ausreichende Differenzierung der Maßnahmentypen sowie die hinreichende Aktualität in Bezug auf den sich stets verändernden Rechtsstand. Auch wenn in den Studien unterschiedliche Wirkungen eines Instruments auf die Beschäftigungschancen z.B. von Männern und Frauen ermittelt werden, fehlen weitergehende Informationen, die ein solches Ergebnis erklären könnten. Solange jedoch nicht klar ist, *warum* eine Maßnahme für eine Personengruppe wirkt und für die andere nicht, ist die Verallgemeinerung des Ergebnisses bzw. seine Berücksichtigung in der Praxis problematisch. In vielen Evaluationsstudien wird die Frage der Wirkungslogik nicht behandelt (vgl. dazu auch Fay 1996: 11). Solange sie jedoch eine "black box" bleibt, ist die Replikation erfolgreicher Modelle in abweichenden Kontexten nicht gesichert.

Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf Löhne, Matching und Langzeitarbeitslosigkeit

Hinsichtlich der makroökonomischen Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik zeigen die in den letzten Jahren entstandenen Studien relativ homogene Ergebnisse bei der Lohnentwicklung und der Matchingeffizienz. In Deutschland, Schweden und den Niederlanden hat aktive Arbeitsmarktpolitik lohnmoderierend gewirkt. Somit wurde der Lohndruck, der möglicherweise durch das Angebot attraktiver Alternativen zur Erwerbsarbeit in Form AAMP entsteht, offensichtlich durch lohnsenkende Effekte AAMP (Aufrechterhalten des Arbeitsangebots und damit verbundene Konkurrenz um Arbeitsplätze; verbessertes Matching und damit weniger offene Stellen) mehr als kompensiert. Dieses Ergebnis ist mittlerweile in mehreren Studien belegt, für den Osten Deutschland wie für den Westen. Das Matching scheint erstaunlicherweise

insbesondere durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verbessert worden zu sein, dies zeigte sich in Deutschland und Schweden, wobei eine Erklärung des Effekts allerdings schwerfällt und einer weiteren Überprüfung bedarf. Qualifizierungsmaßnahmen (QM) wirkten sich in Deutschland dagegen insbesondere bei den Frauen Mismatch-erhöhend aus, was sich durch eine (mehrfach bestätigte) Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation aufgrund von QM erklären könnte und dann nicht notwendigerweise als Misserfolg zu werten wäre. In Schweden traten bei AAMP keine nennenswerten locking-in-Effekte auf, so dass das Matching hierdurch zumindest nicht verschlechtert wurde.

Positive Effekte auf das Niveau und die Struktur der Arbeitslosigkeit lassen sich – sofern untersucht – dagegen nur für einzelne Instrumente AAMP nachweisen, und die Effekte scheinen national stärker zu variieren. In Deutschland gibt es Hinweise darauf, dass Qualifizierungsmaßnahmen und Arbeitsvermittlung und Beratung den Anteil und das Niveau von Langzeitarbeitslosigkeit reduziert haben; in den Niederlanden wirkten sich Lohnsubventionen und Ausgaben für Arbeitsvermittlung und Beratung positiv auf die Langzeitarbeitslosigkeit aus.

Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf individuelle Beschäftigungschancen – was kann Deutschland lernen?

Die deutschen mikroökonomischen Evaluierungsstudien kommen zu gemischten Ergebnissen hinsichtlich der Wirksamkeit AAMP zur Verbesserung individueller Beschäftigungschancen. Während dem Überbrückungsgeld zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit sowie gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften ein Erfolg bescheinigt wurde, ergaben sich für ABM in Ostdeutschland sowie für FuU ambivalente Ergebnisse (vgl. dazu die synoptischen Tabellen im Anhang). Eine Verbesserung der Beschäftigungschancen kann langfristig nicht eindeutig nachgewiesen werden; kurzfristig ergaben sich bei FuU (bei zeitgleichem Bezug von Unterhaltsgeld) in Ostdeutschland sogar überwiegend negative Beschäftigungseffekte. An dieser Stelle sollen diese Ergebnisse nicht weiter diskutiert werden, dafür sei auf die Zusammenfassung in Abschnitt 3.3 sowie auf die Diskussion in den Abschnitten 3.2.1 und 3.2.2 verwiesen. Stattdessen soll gefragt werden, in welchem Verhältnis diese Befunde zu den Evaluierungsergebnissen in Schweden, Dänemark und den Niederlanden stehen und was Deutschland möglicherweise aus diesen Erfahrungen lernen kann.

Auffällig ist zunächst, dass in Schweden, Dänemark und den Niederlanden im Großen und Ganzen positivere Evaluierungsergebnisse für die einzelnen Instrumente AAMP ermittelt wurden als in Deutschland.²⁵ Inwieweit diese Erfolge auf die

²⁵ Hierzu muss jedoch einschränkend bemerkt werden, dass in diesen Ländern teilweise bessere und umfangreichere Daten vorhanden sind als in Deutschland. Die angewandten Evaluationsmethoden sind dagegen zum Teil weniger geeignet. Z.B. werden häufig gar keine Kontrollgruppen hinzugezogen oder keine bzw. eine unzureichende Korrektur von Selektionsverzerrungen

stärkere Individualisierung von Angeboten AAMP, d.h. auf den genaueren Zuschnitt der Interventionen auf die persönliche Situation der Arbeitslosen in Dänemark, Schweden und den Niederlanden zurückzuführen sind, ist nicht erforscht. Erfolgreich erscheinen vor allem solche Instrumente, die unterschiedliche Formen subventionierter Beschäftigung bei privaten oder öffentlichen Arbeitgebern - auch in Verbindung mit Qualifizierung - fördern. Mehrere solcher Programme wurden in jüngerer Zeit in Schweden eingeführt, wobei Job-Rotationsprogramme das in der Öffentlichkeit am meisten beachtete Beispiel sind. Auch in Dänemark werden subventionierte Beschäftigung sowie bezahlte Freistellungen mit Stellvertreterregelungen gefördert. In Deutschland spielt subventionierte Beschäftigung außerhalb von öffentlichen Beschäftigungsprojekten (ABM/SAM) dagegen vermutlich u.a. aus ordnungspolitischen Gründen eine geringe Rolle. Für den Erfolg der Programme in Dänemark und Schweden scheint der direkte Kontakt zu Arbeitgebern und das Kennenlernen marktgängiger Tätigkeiten verantwortlich zu sein, obwohl - zumindest formal - meistens Zusätzlichkeitkriterien an die Arbeit in den Programmen angelegt werden. Häufig besteht der Erfolg zu einem deutlichen Anteil in der Übernahme in ein festes Beschäftigungsverhältnis bei dem Arbeitgeber, bei dem auch die subventionierte Maßnahme stattfand. Allerdings ist das kein Anlass zu Euphorie, da in erheblichem Umfang Mitnahme- und Verdrängungseffekte vermutet bzw. in Makrostudien nachgewiesen werden.²⁶ Der Nettobeschäftigungseffekt dieser auf den ersten Blick erfolgreichen Maßnahmen dürfte demnach gering sein und somit der redistributive Effekt überwiegen, sofern bei der Auswahl der Teilnehmer kein "creaming" praktiziert wird (wie dies tendenziell in Schweden der Fall war).

Auf dem direkten Kontakt zu möglichen künftigen Arbeitgebern und der Vermittlung marktgängiger Arbeitserfahrung beruht auch der Erfolg der in Deutschland positiv evaluierten Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften, bei denen Verdrängungseffekte geringer ausfallen dürften, da die Beschäftigung nicht direkt subventioniert wird. Für die Niederlande werden vergleichbare Wirkungen auch für die zunehmend privat und dezentral organisierten Arbeitsvermittler und -berater berichtet, allerdings liegen dazu keine Evaluierungen vor.

Interessant sind für Deutschland auch die dänischen Erfahrungen mit Aktivierungsmaßnahmen. In Dänemark setzt die arbeitsmarktpolitische Aktivierung früh ein, damit Langzeitarbeitslosigkeit sich gar nicht erst verfestigt. Eine frühzeitige arbeitsmarktpolitische Intervention erscheint allerdings nach den Erfahrungen mehrerer Länder in erster Linie für benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt vorteilhaft, da bei weniger Benachteiligten, die auch ohne Förderung einen Arbeitsplatz finden könnten, tendenziell Mitnahmeeffekte sowie "locking-in"-Effekte, d.h. die vorübergehende Aufgabe der Arbeitsuche, auftreten. Insofern erscheint eine sorgfältige Zielgruppen-

vorgenommen. Inwieweit die positiveren Ergebnisse durch mitunter weniger rigorose Evaluationsmethoden begründet sind, kann hier nicht beurteilt werden.

²⁶ Die Untersuchung von Verdrängungseffekten beschränkte sich in den Niederlanden auf Lohnsubventionsprogramme (mind. 50 % sowie 20-40 % Mitnahmeeffekte) und in Schweden auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ca. 60 % Verdrängungseffekte).

orientierung bei frühzeitigen Maßnahmen angebracht. Weiterhin haben die dänischen Erfahrungen gezeigt, dass die Teilnahme an AAMP nicht dadurch motiviert sein sollte, dass sie die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung verlängert. Das ist in Deutschland bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung auch nicht mehr der Fall, bei ABM dagegen schon. Das Recht und die Pflicht, nach einem Jahr Arbeitslosigkeit ein Aktivierungsangebot zu erhalten und anzunehmen, dient in Dänemark auch als ein Test des "Arbeitswillens". Demnach suchen sich Arbeitslose selbst Arbeit, um der Teilnahme an AAMP zu entgehen. Allerdings ist dieser Effekt zwiespältig zu beurteilen, da es nicht Ziel AAMP sein kann, einen maximalen Abschreckungseffekt auszuüben. Je erfolgreicher AAMP darin ist, die Beschäftigungschancen der Teilnehmer zu erhöhen, desto geringer dürfte der so genannte Motivationseffekt sein.

In Schweden, Dänemark und den Niederlanden gibt es somit neue Instrumententypen wie z.B. bezahlte Freistellungen, Job-Rotationsprogramme und neue Formen der Arbeitsvermittlung, die auch in Deutschland erfolgreich angewandt werden könnten. Auch das Zusammenwirken aktiver mit passiver Arbeitsmarktpolitik sowie Erkenntnisse über das "timing" von Maßnahmen kann für Deutschland interessant sein. Allerdings steht die Übertragbarkeit der Ergebnisse anderer Länder immer unter dem Vorbehalt, dass wir nichts darüber wissen, wie gleiche Maßnahmen in anderen Kontexten wirken. Weiterhin ist deutlich, dass der dänische und niederländische Beschäftigungserfolg aus der jeweils spezifischen Kombination aus AAMP u.a. mit tarifpolitischen, wirtschaftspolitischen und arbeitszeitpolitischen Weichenstellungen resultiert ist und somit die Übertragung arbeitsmarktpolitischer Erfolgskonzepte nur ein Teil einer breiter angelegten beschäftigungspolitischen Strategie sein kann.

Literaturverzeichnis

- Ackum Agell, Susanne (1995): Swedish Labor Market Programs: Efficiency and Timing, in: *Swedish Economic Policy Review*, Bd. 2, Nr. 1, S. 65-98.
- Almus, Matthias, Jürgen Egel, Michael Lechner, Friedhelm Pfeiffer, Hannes Spengler (1998): Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz - eine ökonometrische Analyse des Wiedereingliederungserfolgs. *ZEW Discussion Paper* Nr. 98-36.
- Anxo, Dominique, Stéphane Carcillo, Christine Erhel (2000): Aggregate Impact Analysis of Active Labour Market Policy in France and Sweden: A Regional Approach, in: de Koning, Jaap, Hugh G. Mosley (Hg.): *Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar, forthcoming.
- Auspos, Patricia, James Riccio, Michael White (1999): A Review of US and European Literature on the Microeconomic Effects of Labour Market Programmes for Young People. *Research and Development Report*, Policy Studies Institute, London.
- Bellmann, Lutz, Richard Jackman (1996): Aggregate Impact Analysis, in: Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann (Hg.): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 143-162.
- Bellmann, Lutz, Richard Jackman (1996): The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch, in: Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann (Hg.): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 725-746.
- Bergemann, Annette, Bernd Fitzenberger, Birgit Schultz, Stefan Speckesser (2000): Multiple Active Labor Market Policy Participation in East Germany: An Assessment of Outcomes. *Institut für Wirtschaftsforschung Halle*, mimeo.
- Björklund, Anders (1993): The Swedish Experience, in: Karsten Jensen, Per Kongshøj Madsen (Hg.): *Measuring Labour Market Measures - Evaluating the Effects of Active Labour Market Policy Initiatives*, Ministry of Labour, Denmark, S.243-264.
- Björklund, Anders (1994): Evaluations of Swedish Labour Market Policy, in: *International Journal of Manpower*, Bd. 15, Nr. 5,2, S. 16-31.
- Brännäs, Kurt (2000): Estimation in a Duration Model for Evaluating Educational Programs. *IZA Discussion Paper* Nr. 103.
- Büttner, Thiess, Hedwig Prey (1998): Does Active Labor-Market Policy Affect Structural Unemployment? An Empirical Investigation for West German Regions, 1986 to 1993, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* Bd. 118, H. 3, S. 389-413.
- Calmfors, Lars (1994): Active Labour Market Policy and Unemployment - a Framework for the Analysis of Crucial Design Features, in: *OECD Economic Studies* Bd. 22, S. 7-47.
- Calmfors, Lars, Per Skedinger (1995): Does Active Labour-Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden, in: *Oxford Economic Policy*, Bd. 11, Nr. 1, S. 91-109.
- Carling, Kenneth, Lena Gustafson (1999): Self-Employment Grants vs. Subsidized Employment: Is there a Difference in the Re-Unemployment Risk? *IFAU Working Paper* Nr. 6.

- Dahlberg, Matz, Anders Forslund (1999): Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes: the Case of Sweden. *IFAU Working Paper* Nr. 7.
- Danish Ministry of Labour (2000): *Main Findings from the Evaluation of the Danish Employability Enhancement Programmes, 1996-1998*. mimeo.
- de Koning, Jaap (1993): Measuring the Placement Effects of Two Wage-Subsidy Schemes for the Long-Term Unemployed, in: *Empirical Economics*, Bd. 18, S. 447-468.
- de Koning, Jaap (1998): Evaluating Active Labour-Market Policy: the 'Polder' Approach. *NEI Working Papers* Nr. 1998/1.
- de Koning, Jaap (2000a): Models for Aggregate Impact Analysis of Active Labour-Market Policy, in: de Koning, Jaap, Hugh G. Mosley (Hg.): *Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar, im Erscheinen.
- de Koning, Jaap (2000b): Training for the Unemployed in the Netherlands: What do we Know After More than 50 Evaluation Studies?, in: Klaus Schömann, Phillip O'Connell (Hg.): *Education, Training and Employment Dynamics: Transitional Labour Markets in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar, im Erscheinen.
- de Koning, Jaap, Marike Arents (2000): The Impact of Active Labour Market Policy on Job Hirings and Unemployment in the Netherlands, in: de Koning, Jaap, Hugh G. Mosley (Hg.): *Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar, im Erscheinen.
- Edin, Per-Anders, Bertil Holmlund, Thomas Östros (1993): Wage Behaviour and Labour Market Programmes in Sweden: Evidence from Microdata. *Working Paper* Nr. 93-1, Department of Economics, Uppsala University.
- Eichler, Martin, Michael Lechner (1999): An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt. *IZA Discussion Paper* Nr. 94, Bonn.
- Fay, Robert G. (1996): Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries. *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers* Nr. 18.
- Fitzenberger, Bernd, Hedwig Prey (1997): Assessing the Impact of Training on Employment: The Case of East Germany, in: *Ifo-Studien* Bd. 43, Nr. 1, S. 69-114.
- Fitzenberger, Bernd, Hedwig Prey (1998): Beschäftigungs- und Verdienstwirkungen von Weiterbildungsmaßnahmen im ostdeutschen Transformationsprozeß: Eine Methodenkritik, in: Friedhelm Pfeiffer, Winfried Pohlmeier (Hg.): *Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. Schriftenreihe des ZEW*, Bd. 31. Baden-Baden: Nomos, S. 39-95.
- Fitzenberger, Bernd, Hedwig Prey (2000): Evaluating Public Sector Sponsored Training in East Germany, in: *Oxford Economic Papers*, forthcoming.
- Fitzenberger, Bernd, Stefan Speckesser (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. *ZEW Discussion Paper* Nr. 00-06.
- Forslund, Anders, Alan B. Krueger (1995): An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy - New and Received Wisdom. *NBER/SNS Occasional Paper* Nr. 65.
- Fredriksson, Peter (1999): The Dynamics of Regional Labor Markets and Active Labor Market Policy: Swedish Evidence, in: *Oxford Economic Papers* Bd. 51, S. 623-648.

- Gaëlle, Pierre (1999): A Framework for Active Labour Market Policy Evaluation. *Employment and Training Papers Nr. 49*, ILO Genf.
- Harkman, Anders, Ana Johansson (2000): Training or Subsidised Jobs - What Works? Employment Impact of Seven Swedish Labour Market Programmes. *Arbetsmarknadsstyrelsen*, mimeo.
- Harkman, Anders, Fredrik Jansson, Anders Tamás (1996): Effects, Defects and Prospects - An Evaluation of Labour Market Training in Sweden. *Arbetsmarknadsstyrelsen Working Paper Nr. 5*.
- Heckman, James J., Jeffrey A. Smith (1996): Experimental and Nonexperimental Evaluation, in: Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann (Hg.): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 37-88.
- Hübler, Olaf (1997): Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 216, Nr. 1, S. 21-44.
- Hübler, Olaf (1998): Berufliche Weiterbildung und Umschulung in Ostdeutschland - Erfahrungen und Perspektiven, in: Friedhelm Pfeiffer, Winfried Pohlmeier (Hg.): *Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg*. Schriftenreihe des ZEW, Bd. 31. Baden-Baden: Nomos, S. 97-132.
- Hujer, Reinhard, Kai-Oliver Maurer, Marc Wellner (1996): The Impact of Training on Employment: A Survey of Microeconomic Studies. *Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 69*.
- Hujer, Reinhard, Kai-Oliver Maurer, Marc Wellner (1997): Estimating the Effect of Training on unemployment Duration in Western Germany. A Discrete Hazard-rate Model with Instrumental Variables. *Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 73*.
- Hujer, Reinhard, Kai-Oliver Maurer, Marc Wellner (1998a): The Effects of Public Sector Sponsored Training on Unemployment Duration in West Germany. A Discrete Hazard Rate Model based on a Matched Sample. *Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 94*, aktualisierte Fassung Dezember 1998.
- Hujer, Reinhard, Kai-Oliver Maurer, Marc Wellner (1998b): Kurz- und langfristige Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen auf die Arbeitslosigkeitsdauer in Westdeutschland, in: Friedhelm Pfeiffer, Winfried Pohlmeier (Hg.): *Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg*. Schriftenreihe des ZEW, Bd. 31. Baden-Baden: Nomos, S. 197-221.
- Hujer, Reinhard, Kai-Oliver Maurer, Marc Wellner (1999): Estimating the Effect of Vocational Training on Unemployment Duration in West Germany. A Discrete Hazard Rate Model with Instrumental Variables, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 218, Nr. 5 und 6, S. 619-646.
- Ingerslev, Olaf (1993): Job-Creation and Training: A Fixed Effect Model, in: Karsten Jensen, Per Kongshøj Madsen (Hg.): *Measuring Labour Market Measures - Evaluating the Effects of Active Labour Market Policy Initiatives*, Ministry of Labour, Denmark, S.201-215.
- Jensen, Peter, Peder Pedersen, Nina Smith, Niels Westergaard-Nielsen (1993): The Effects of Labour Market Training on Wages and Unemployment: Some Danish Results, in: Henning Bunzel, Peter Jensen, Niels Westergaard-Nielsen (Hg.): *Panel Data and Labour Market Dynamics*, Elsevier Publishers, S. 311-331.
- Jensen, Peter, Michael Svarer Nielsen, Michael Rosholm (1999): The Effects of benefits, Incentives, and Sanctions on Youth Unemployment. *Centre for Labour Market and Social Research Working Paper Nr. 99-05*, Aarhus.
- Klose, Christoph, Stefan Bender (2000): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose - ein Weg zurück in Beschäftigung? Analyse einer Abgängerkohorte des Jahres 1986 aus Maßnahmen zur Fortbil-

- derung und Umschulung mit der ergänzten IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, erscheint demnächst.
- Kraft, Kornelius (1998): An Evaluation of Active and Passive Labour Market Policy, in: *Applied Economics*, Bd. 30, S. 783-793.
- Kraus, Florian, Patrick Puhani, Viktor Steiner (1998): Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience. *ZEW Discussion Paper*, Nr. 98-07.
- Kraus, Florian, Patrick Puhani, Viktor Steiner (1998): Employment Effects of Publicly Financed Training Program - The East German Experience, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 219, Nr. 1 und 2, S. 216-248.
- Larsson, Laura (2000): Evaluation of Swedish Youth Labour Market Programmes. *Working Paper Nr. 00-6*, Department of Economics, Uppsala University.
- Lechner, Michael (1998): Mikroökonometrische Evaluationsstudien: Anmerkungen zu Theorie und Praxis, in: Friedhelm Pfeiffer, Winfried Pohlmeier (Hg.): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg. *Schriftenreihe des ZEW*, Bd. 31. Baden-Baden: Nomos, S. 13-38.
- Lechner, Michael (1999a): An Evaluation of Public-Sector-Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany. *IZA Discussion Paper Nr. 93*, Bonn.
- Lechner, Michael (1999b): Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the-Job Training in East Germany After Unification, in: *Journal of Business and Economic Statistics* Bd. 17, Nr. 1, S. 74-90.
- Madsen, Per Kongshøj (2000): Labour Market Reform and the Danish "Job Miracle". The Experience in the 1990s. *Paper Presented at the workshop of the Benchmarking Group*, April 28, Berlin (WZB).
- Martin, John P. (2000): What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences, in: *OECD Economic Studies* Bd. 30, Nr. 1, S. 79-113.
- Meager, Nigel, Ceri Evans (1998): The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-Term Unemployed. *Employment and Training Papers Nr. 16*, ILO Genf.
- Mühlau, Peter, Wiemer Salverda (2000): Employment Effects of Low-Wage Subsidies: The Case of 'SPAK' in the Netherlands, in: Wiemer Salverda, B. Lolan, C. Lucifora (Hg.), *Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, S. 67-92.
- OECD (1993): *Employment Outlook*, Paris.
- Pannenberg, Markus (1995): *Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographie. Eine empirische Analyse für Deutschland*. Frankfurt/M., New York: Campus Verlag.
- Pannenberg, Markus (1996): Zur Evaluation staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Das Instrument Fortbildung und Umschulung. *IWH Diskussionspapiere Nr. 18*.
- Pannenberg, Markus, Johannes Schwarze (1996): Unemployment, Labor Market Training Programs and Regional Wages: An Extended Wage Curve Approach. *DIW Discussion Paper Nr. 139*, Berlin.
- Pfeiffer, Friedhelm, Frank Reize (1998): Business Start-ups by the Unemployed - an Econometric Analysis Based on Firm Data. *ZEW Discussion Paper Nr. 98-38*.
- Prey, Hedwig (1997): Beschäftigungswirkungen von öffentlich geförderten Qualifizierungsmaßnahmen. Eine Paneluntersuchung für Westdeutschland. *CILE Diskussionspapier Nr. 41*.

- Prey, Hedwig (1999): *Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Regnér, Hakan (1993): Choosing Among Alternative Non Experimental Methods for estimating the Impact of Training: New Swedish Evidence. *Institutet För Social Forskning Working Paper Nr. 8*.
- Regnér, Hakan (1997): Training at the Job and Training for a New Job: Two Swedish Studies. *Swedish Institute for Social Research Bd. 28*, Stockholm.
- Rosholm, Michael (1999): Evaluating Subsidized Employment Programmes in the Private and Public Sector. *Centre for Labour Market and Social Research and Institute of Economics, Aarhus School of Business*, mimeo.
- Schmid, Günther, Hugh Mosley, Christoph Hilbert, Holger Schütz (1999): Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Bd. 32, Nr. 4, S.547-563.
- Schmid, Günther, Stefan Speckesser, Christoph Hilbert (2000): Does Active Labour Market Policy Matter? An Aggregate Impact Analysis of Germany, in: de Koning, Jaap, Hugh G. Mosley (Hg.): *Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar, forthcoming.
- Schmidt, Christoph M. (1999): Knowing What Works. The Case of Rigorous Program Evaluation. *IZA Discussion Paper Nr. 77*.
- Schömann, Klaus, Rolf Becker (2000): A Long-Term Perspective on the Effects of Training in Germany, in: Klaus Schömann, Phillip O'Connell (Hg.): *Education, Training and Employment Dynamics: Transitional Labour Markets in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar, im Erscheinen.
- Staat, Matthias (1997): *Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung*. Baden-Baden: Nomos.
- Steiner, Viktor, Florian Kraus (1995): Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?, in: Viktor Steiner, Lutz Bellmann (Hg.), *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 192*, Nürnberg.
- Tamás, Anders, Anders Harkman, Fredrik Jansson (1995): The Effect of Vocationally Oriented Employment Training on Income and Employment, in: Liris Mikkonen, Heikki Räisänen (Hg.), *Evaluating Labour Market Training - Outcome and Effectiveness, Labour Policy Studies Nr. 122*, Ministry of Labour, Helsinki, S. 105-130.
- Westergaard-Nielsen, Niels (1993): Effects of Training: A Fixed-Effect Model, in: Karsten Jensen, Per Kongshøj Madsen (Hg.): *Measuring Labour Market Measures - Evaluating the Effects of Active Labour Market Policy Initiatives*, Ministry of Labour, Denmark, S. 167-199.

Tabelle 1: Synopse der Evaluationsstudien zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland

Autoren	Daten-satz	Zeit-raum	beobach-tete Teil-nahmen	bevorzugte Teilnahme von	Ergebnisvariable	Evaluationsmethode	Ergebnisse
Steiner/Kraus (1995)	AMM Ost	1990-1992	n=582	jüngere Männer, Frauen mit höherer Ausbildung	Abgangsrate aus ABM bzw. Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung	Diskretes Hazard-ratenmodell mit Refe-renzgruppe	Männer: 0 Frauen: –
Kraus/Puhani/Steiner (1998)	AMM Ost	1990-1994	n=718	höher Qualifizierte	Abgangsrate aus Arbeits-lostigkeit bzw. ABM in stabile Beschäftigung	Diskretes Hazard-ratenmodell	1/89-8/92: Männer/Frauen: – 9/92-11/94: Männer/Frauen: –
Hübler (1997)	AMM Ost	1990-1994	keine Angaben.	–	Beschäftigungswahr-scheinlichkeit	Verschiedene Evaluationsverfahren (vgl. Ergebnisse)	Multinom. Logit-ML: kurz-/langfr.: +/– Random-Eff.-Probit-ML: kurzfr.: + , langfr.: + Matching: Frauen: 0; Männer: –
Eichler/Lechner (1999)	AMM Sa-Anh	1992-1997	n=1.123 (max.)	niedriger Berufs-abschluss, über 25-jährige	Arbeitslosigkeit	Nicht-parametrische Evaluation; Matching und Differenz-in-Differenzen-Schätzer	Frauen: kurz-/langfr.: – Männer: kurz-/langfr.: –
Bergemann/Fitzenberger/Schultz/Speckesser (2000)	AMM Sa-Anh	1990-1997	n=615 (1. Teiln.) n=152 (2. Teiln.)	Frauen, niedriger Qualifizierte, Ältere (1. Teilnahme)	Wiederbeschäftigungs-chancen nach erster und zweiter Teilnahme	Nicht-parametrische Evaluation; Matching und Differenz-in-Differenzen-Schätzer	erste Teilnahme: kurzfr.: –; langfr.: + (Männer 0, Frauen +) zweite Teilnahme: 0

0 kein signifikanter Effekt; – signifikant negativer Effekt; + signifikant positiver Effekt

Tabelle 2: Synopse der Evaluationsstudien zu Fortbildung und Umschulung in Westdeutschland

Autoren	Daten- satz	Zeit- raum	beobach- tete Teil- nahmen	Art der Qualifizierung; betrachteter Personenkreis	bevorzugte Teilnahme von	Ergebnis- variable	Evaluations- methode	Ergebnisse
Hujer/ Maurer/ Wellner (1997)	SOEP W	1986- 1993	n=100 (1993)	Berufliche Weiterbildung	Jüngere, Deutsche, Beschäftigte, höherer Berufsabschluss, Angestellte, größeres Unternehmen, öff. Sektor	Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung	Diskretes Hazard- ratenmodell; Instrument- variablenansatz	kurzfr.: + langfr.: 0
Hujer/ Maurer/ Wellner (1999)	SOEP W	1986- 1993	n=100 (1993)	Berufliche Weiterbildung	Vgl. oben sowie Männer und Frauen, soweit sie keine Kinder unter 6 Jahren erziehen	Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung	Diskretes Hazard- ratenmodell; Instrument- variablenansatz	kurzfr.: + langfr.: 0
Hujer/ Maurer/ Wellner (1998b)	SOEP W	1984- 1994	n=219 (1988)	Berufliche Weiterbildung	Vgl. oben	Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung	Diskretes Hazard- ratenmodell; Matchingansatz	kurzfr.: + langfr.: 0
Pannen- berg (1995)	SOEP W	1984- 1991	n=26	Außerbetrieb- liche FuU von Arbeitslosen	–	Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung	Diskretes Hazard- ratenmodell	+ mit UhG: 0

Autoren	Daten- satz	Zeit- raum	beobach- tete Teil- nahmen	Art der Qualifizierung; betrachteter Personenkreis	bevorzugte Teilnahme von	Ergebnis- variable	Evaluations- methode	Ergebnisse
Hujer/ Maurer/ Wellner (1998a)	SOEP W	1985- 1993	n=162	FuU mit Unterhaltsgeld	Jüngere, Deutsche, Behinderte, Arbeitsuchende (Vollzeit)	Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung	Diskretes Hazard- ratenmodell; Matchingansatz	kurzfr., Dauer < 6 Mon.: + langfr.: 0 Dauer > 6 Mon.: 0
Prey (1997)	SOEP W	1984- 1993	m. UhG: n=153 o. UhG: n=484	FuU mit und ohne Unterhaltsgeld; Männer, Frauen	m. UhG: Arbeitslosigkeit in der Vorperiode o. UhG: Jüngere, besser Qualifizierte, Angestellte, Deutsche	Beschäftigungs- wahrscheinlich- keit	Simultanes, dynamisches Random-Effects- Modell mit Pre- Program-Test	<u>Frauen:</u> kurzfr., m. UhG: + langfr. m. UhG: 0 langfr. o. UhG: – <u>Männer:</u> kurzfr., m. UhG: + langfr. m. UhG: – langfr. o. UhG: 0
Prey (1999)	SOEP W	1985- 1994	m. UhG: n=42 o. UhG: n=159	FuU mit und ohne Unterhaltsgeld	Männer, Deutsche, Arbeits- losigkeit in der Vorperiode	Beschäftigungs- wahrscheinlich- keit	Simultanes, dynamisches Random-Effects- Modell mit Pre- Program-Test	mit und ohne UhG: kurzfr.: + langfr.: –

Fortsetzung FuU Westdeutschland

Autoren	Daten- satz	Zeit- raum	beobach- tete Teil- nahmen	Art der Qualifizierung; betrachteter Personenkreis	bevorzugte Teilnahme von	Ergebnis- variable	Evaluations- methode	Ergebnisse
Staat (1997)	SOEP W	1984- 1994	n=311 bzw. n=247	FuU mit Unterhaltsgeld	Männer, Jüngere	Suchdauer; Beschäftigungs- stabilität	Probitmodell mit Instrumentvariable	Suchdauer: 0, außer bei Frauen (-), Pers. zw. 45 u. 54 (-), o. Berufsabschluss (-) Beschäftigungsstabilität: 0, außer bei Pers. ohne Berufsabschluss (+)
Klose/ Bender (2000)	ergänzte IAB- Beschäf- tigten- stich- probe	1975- 1990	n=985	FuU von Arbeitslosen	-	Suchdauer; Beschäftigungs- stabilität	Matching u.a. auf Basis der formalen Föndervoraus. Und der Erwerbs- vorgeschichte; parametrisches Exponentialmodell	Suchdauer: - Beschäftigungsstabilität: -

UhG: Unterhaltsgeld; 0 kein signifikanter Effekt; - signifikant negativer Effekt; + signifikant positiver Effekt

Tabelle 3: Synopsis der Evaluationsstudien zu Fortbildung und Umschulung in Ostdeutschland

Autoren	Datensatz	Zeit- raum	Zahl der Beobach- tungen	Art der Qualifizierung; betrachteter Personenkreis	bevorzugte Teilnahme von	Ergebnis- variable	Evaluations- methode	Ergebnisse
Fitzenberger/ Prey (1997)	AMM Ost	1990- 1992	n=741 (1991)	Inner- und außerbetriebliche Weiterbildung	Jüngere, Frauen, höher Qualifizierte	Beschäftigungs- wahrscheinlich- keit	Simultanes, dynamisches Random-Effects- Modell mit Pre- Program-Test	außerbetr.: + innerbetr.: –
Bergemann/ Fitzenberger/ Schultz/ Speckesser (2000)	AMM Sachsen- Anhalt	1990- 1997	n=931 (1. Teiln.) n=185 (2. Teiln.)	Weiterbildung	Jüngere, Frauen, Facharbeiter (1. Teilnahme)	Wiederbeschäfti- gungschancen nach erster und zweiter Teilnahme	Nicht-parametrische Evaluation; Matching und Differenz-in- Differenzen-Schätzer	erste Teilnahme: kurzfr.: – langfr.: 0 (Männer +, Frauen 0/–) zweite Teilnahme: langfr.: +
Lechner (1999b)	SOEP O	1990- 1994	n=131	Außerbetriebli- che Weiter- bildung	Höher Qualifizierte, Frauen mit Universitätsabschluss, Angestellte, Personen mit vorheriger Weiterbildung	Arbeitslosigkeit	Nicht-parametrische Evaluation; verschiedene Matchingansätze	kurzfr.: +/- langfr.: 0
Schömann/ Becker (2000)	SOEP O	1990- 1994	n=362 (Frauen) n=328 (Männer)	Weiterbildung, Männer, Frauen	Höhere Ausbildung, Angestellte, öff. Dienst, Beschäftigte, gute Karrierepos., jüngere Frauen	Wiederbeschäf- tigungschancen	Parametrisches Exponentialmodell mit Instrument- variablen-Ansatz	0

Fortsetzung FuU Ostdeutschland

Autoren	Datensatz	Zeit- raum	Zahl der Beobach- tungen	Art der Qualifizierung; betrachteter Personenkreis	bevorzugte Teilnahme von	Ergebnis- variable	Evaluations- methode	Ergebnisse
Pannenberg (1995)	SOEP O	1990- 1992	n=76	FuU von Arbeitslosen, von Arbeitslosigkeit Bedrohten und Kurzarbeitern	–	Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung	Diskretes Hazard- ratenmodell	0 Dauer > 6 Mon.: + m. UhG: –
Pannenberg (1996)	SOEP O	1990- 1994	n=90	FuU von Arbeitslosen und Kurzarbeitern	–	Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung	Diskretes Hazardratenmodell	+ Dauer: 0
Staat (1997)	SOEP O	1992- 1994	n=315 (Suchd.) n=172 (Besch.- stabilität)	FuU mit Unterhaltsgeld	Frauen	Suchdauer; Beschäftigungs- stabilität	Probitmodell mit Instrumentvariable	Suchdauer: 0 Beschäftigungsstab.: 0, außer bei Pers. zw. 45 u. 54 (+); Pers. zw. 25 u. 34 (–)
Hübler (1997)	AMM-Ost	1990- 1994	keine Angaben	FuU mit Unterhaltsgeld	–	Beschäftigungs- wahrscheinlich- keit	Verschiedene Evaluationsverfah- ren (vgl. Ergebnisse)	Multinom. Logit-ML: kurz-/langfr.: – Random-Eff.-Probit-ML: kurzfr.: –, langfr.: + Matching: Frauen: 0, Männer: +
Hübler (1998)	AMM Ost	1990- 1994	n=206	FuU mit Unterhaltsgeld	–	Beschäftigungs- wahrscheinlich- keit	Random-Eff-Modell mit Pre-Program- Test-basierter Kontrollgruppen- auswahl	kurzfr.: –

Fortsetzung FUU Ostdeutschland

Autoren	Datensatz	Zeit- raum	Zahl der Beobach- tungen	Art der Qualifizierung; betrachteter Personenkreis	bevorzugte Teilnahme von	Ergebnis- variable	Evaluations- methode	Ergebnisse
Kraus/ Puhani/ Steiner (1999)	AMM Ost	1990- 1994	n=553	FuU mit Unterhaltsgeld Männer, Frauen; 1/89-8/92, 9/92- 11/94	Frauen, höher qualifizierte Männer, Jüngere, Personen mit vorheriger Weiterbildung, Arbeitslose	Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in stabile Beschäftigung	Diskretes Hazardratenmodell mit Kontrolle beobachtbarer Charakteristika	1/89-8/92: Frauen und Männer: – 9/92-11/94: Frauen und Männer: +
Fitzenberger/ Prey (1998)	AMM Ost	1993- 1994; 1990- 1994	n=282 (Frauen 90-94) n=136 (Männer 90-94)	FuU mit Unterhaltsgeld, Männer, Frauen	Höher Qualifizierte, Jüngere, schlechte Beschäftigungs- position	Beschäftigungs- wahrscheinlich- keit	Simultanes, dynamisches Random-Effects- Modell mit Pre- Program-Test; Nicht- parametrischer Matching-Ansatz	RE-Modell: + Matching: +
Prey (1999)	AMM Ost	1990- 1994	n=42 (m. UhG, 1990) n=536 (o. UhG, 1990)	FuU mit und ohne Unterhaltsgeld, inner- und außerbetrieblich	In der vorhergehenden Periode nicht Beschäftigte, höher Qualifizierte	Beschäftigungs- wahrscheinlich- keit	Simultanes, dynamisches Random-Effects- Modell mit Pre- Program-Test	m. UhG, außerbetr.: kurzfr.: – langfr.: + m. UhG, innerbetr.: kurzfr.: – langfr.: – Männer: –, Frauen: 0

Fortsetzung FuU Ostdeutschland

Autoren	Datensatz	Zeit- raum	Zahl der Beobach- tungen	Art der Qualifizierung; betrachteter Personenkreis	bevorzugte Teilnahme von	Ergebnisvariable	Evaluationsmethode	Ergebnisse
Fitzenberger/ Prey (2000)	AMM Ost	1990- 1994	n=146 (Männer) n=325 (Frauen)	außerbetriebliche FuU mit Unterhaltsgeld	In der vorher- gehenden Periode nicht Beschäftigte, höher qualifizierte	Beschäftigungs- wahrscheinlich- keit	Simultanes, dynamisches Random- Effects-Modell mit Pre- Program-Test	0
Lechner (1999a)	SOEP O	1990- 1996	n=131	FuU bis 1993 mit Unterhaltsgeld und bei Kurzarbeitern	Frauen, höher qualifizierte, schlechte Beschäftigungs- aussichten, 1990 in Firma mit Personalabbau	Arbeitslosigkeit	Nicht-parametrische Evaluation; verschiedene Matchingansätze	kurzfr.: – langfr.: 0

UhG: Unterhaltsgeld;

0 kein signifikanter Effekt;

– signifikant negativer Effekt;

+ signifikant positiver Effekt

BÜCHER
DES FORSCHUNGSSCHWERPUNKTS
ARBEITSMARKT UND BESCHÄFTIGUNG
(nur im Buchhandel erhältlich)

Friedrich Buttler, Wolfgang Franz, Ronald Schettkat,
and David Soskice
**Institutional Frameworks and Labor Market
Performance. Comparative Views on the U.S. and
German Economies**
1995, London/New York, Routledge,
352 Seiten

Christoph Dörrenbächer
**Vom Hoflieferanten zum Global Player.
Unternehmensorganisation und nationale Politik
in der Welttelekommunikationsindustrie**
1999, Berlin, edition sigma, 226 Seiten

European Academy of the Urban Environment
**New institutional arrangements in the labour
market. Transitional labour markets as a new full
employment concept**
1998, Berlin, EA.UE series „The Urban Environment
in Europe“, 135 Seiten

Gernot Grabher / David Stark (Eds.)
**Restructuring Networks in Post-Socialism.
Legacies, Linkages and Localities**
1997, Oxford, Oxford University Press, 360 Seiten

Torben Iversen / Jonas Pontusson /
David Soskice
Unions, Employers, and Central Banks
2000, Cambridge, Cambridge University Press, 339
Seiten

Max Kaase / Günther Schmid
**Eine lernende Demokratie - 50 Jahre
Bundesrepublik Deutschland**
WZB-Jahrbuch 1999
Berlin, edition sigma, 586 Seiten

Traute Meyer
**Ungleich besser? Die ökonomische Unab-
hängigkeit von Frauen im Zeichen der Expansion
sozialer Dienstleistungen**
1997, Berlin, edition sigma, 216 Seiten

Frieder Naschold / David Soskice / Bob Hancké /
Ulrich Jürgens (Hg.)
**Ökonomische Leistungsfähigkeit und Institutio-
nelle Innovation**
WZB-Jahrbuch 1997
1997, Berlin, edition sigma, 366 Seiten

Birgitta Rabe
**Implementation von Arbeitsmarktpolitik durch
Verhandlungen. Eine spieltheoretische Analyse**
2000, Berlin, edition sigma, 254 Seiten

Jacqueline O'Reilly / Colette Fagan (Eds.)
**Part-Time Prospects. An International Com-
parison**
1998, London/New York, Routledge, 304 Seiten

Hedwig Rudolph (Hg.)
unter Mitarbeit von Dagmar Simon
**Geplanter Wandel, ungeplante Wirkungen.
Handlungslogiken und -ressourcen im Prozeß
der Transformation**
WZB-Jahrbuch 1995
1995, Berlin, edition sigma, 348 Seiten

Hedwig Rudolph / Anne Schüttpelz
**Commitment statt Kommando. Organisations-
lernen in Versicherungsunternehmen**
1999, Berlin, edition sigma, 146 Seiten

Ronald Schettkat (Ed.)
The Flow Analysis of Labour Markets
1996, London/New York, Routledge, 294 Seiten

Günther Schmid
**Är full sysselsättning fortfarande möjlig?
Övergångsarbetsmarknader som en ny strategi
för arbetsmarknadspolitiken.**
(Übersetzung: Birger Viklund)
1995, Södertäje, PM Bäckström Förlag, 53 Seiten

Günther Schmid / Jacqueline O'Reilly /
Klaus Schömann (Eds.)
**International Handbook of Labour Market Policy
and Evaluation**
1996, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 954 Seiten

Klaus Schömann / Ralf Rogowski /
Tomas Kruppe
**Labour Market Efficiency in the European Union.
Employment Protection and Fixed-Term
Contracts**
1998, London/New York, Routledge, 214 Seiten

Hildegard Theobald
**Geschlecht, Qualifikation und Wohlfahrtsstaat.
Deutschland und Schweden im Vergleich**
1999, Berlin, edition sigma, 200 Seiten

Sylvia Zühlke
**Beschäftigungschancen durch berufliche
Mobilität? Arbeitslosigkeit, Weiterbildung und
Berufswechsel in Ostdeutschland**
2000, Berlin, edition sigma, 206 Seiten

DISCUSSION PAPERS 1997

Einige der nachfolgenden discussion papers sind im Internet zu finden: <http://www.wz-berlin.de>

Some of the following discussion papers are available on our internet home page: <http://www.wz-berlin.de>

Abteilung:

Organisation und Beschäftigung

Felicitas Hillmann / Hedwig Rudolph

Redistributing the Cake? Ethnicisation Processes in the Berlin Food Sector

Bestell Nr.: FS I 97 - 101

Dorothee Bohle

Zwischen lokaler Anarchie und globalen Netzen: Transformationsprozesse im polnischen Straßen-güterverkehr

Bestell Nr.: FS I 97 - 102

Felicitas Hillmann

This is a migrant's world: Städtische ethnische Arbeitsmärkte am Beispiel New York City

Bestell Nr.: FS I 97 - 103

Sigrid Quack

Karrieren im Glaspalast. Weibliche Führungskräfte in europäischen Banken

Bestell Nr.: FS I 97 - 104

Enzo Mingione

The Current Crisis of Intensive Work Regimes and the Question of Social Exclusion in Industrialized Countries

Bestell Nr.: FS I 97 - 105

Abteilung:

Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Dirk Finger

Dienstleistungsschecks in Europa - ein Modell für Deutschland? Beschäftigungseffekte und Kosten für die Volkswirtschaft: fünf Szenarien

Bestell Nr.: FS I 97 - 201

Dirk Finger

Service cheques in Europe - a model for Germany? Employment effects and macro-economic costs: five scenarios

Bestell Nr.: FS I 97 - 201a

Günther Schmid

in collaboration with Maja Helmer

The Dutch Employment Miracle? A comparison of employment systems in the Netherlands and Germany

Bestell Nr.: FS I 97 - 202

Günther Schmid, Peter Auer, Hugh Mosley, Klaus Schömann (Eds.)

Progress in Evaluation Research: Documentation of Two Transfer-Workshops on the „International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation“

Bestell Nr.: FS I 97 - 203

Günther Schmid, Klaus Schömann und

Holger Schütz

Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin

Bestell Nr.: FS I 97 - 204

Silke Bothfeld

Teilzeitarbeit für alle? Eine Untersuchung von Teilzeitpräferenzen in Deutschland und Großbritannien unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten

Bestell Nr.: FS I 97 - 205

Ralf Rogowski und Günther Schmid

Reflexive Deregulierung. Ein Ansatz zur Dynamisierung des Arbeitsmarkts

Bestell Nr.: FS I 97 - 206

Ralf Rogowski and Günther Schmid

Reflexive Deregulation. International experiences and proposals for labour market reform

Bestell Nr.: FS I 97 - 206a

Jacqueline O'Reilly, Claudia Spee

Regulating work and welfare of the future: Towards a new social contract or a new gender contract?

Bestell Nr.: FS I 97 - 207

Hugh Mosley and Stefan Speckesser

Market Share and Market Segment of Public Employment Services

Bestell Nr.: FS I 97 - 208

Abteilung:

Wirtschaftswandel und Beschäftigung

Mark Lehrer, Owen Darbishire

The Performance of Economic Institutions in a Dynamic Environment: Air Transport and Telecommunications in Germany and Britain

Bestell Nr.: FS I 97 - 301

Stewart Wood

Weakening Codetermination?

Works Council Reform in West Germany in the 1980s

Bestell Nr.: FS I 97 - 302

Thomas R. Cusack

On the Road to Weimar? The Political Economy of Popular Satisfaction with Government and Regime Performance in Germany

Bestell Nr.: FS I 97 - 303

Bob Hancké
Modernisation Without Flexible Specialisation.
How large firm restructuring and government regional policies became the step-parents of autarchic regional production systems in France
Bestell Nr.: FS I 97 - 304

Mark Tilton
Regulatory Reform and Market Opening in Japan
Bestell Nr.: FS I 97 - 305

Thomas R. Cusack
Partisan Politics and Fiscal Policy
Bestell Nr.: FS I 97 - 306

Peter A. Hall /
Robert J. Franzese, Jr.
Mixed Signals:
Central Bank Independence,
Coordinated Wage Bargaining,
and European Monetary Union
Bestell Nr.: FS I 97 - 307

David Soskice and Torben Iversen
Central Bank - Trade Union Interactions and the
Equilibrium Rate of Employment
Bestell Nr.: FS I 97 - 308

DISCUSSION PAPERS 1998

Einige der nachfolgenden discussion papers sind im Internet zu finden; <http://www.wz-berlin.de>

Some of the following discussion papers are available on our internet home page: <http://www.wz-berlin.de>

Abteilung:
Organisation und Beschäftigung

Hildegard Theobald
Frauen in leitenden Positionen in der Privatwirtschaft. Eine Untersuchung des schwedischen und deutschen Geschlechtervertrages
Bestell Nr.: FS I 98 - 101

Isabel Georges
Heterogeneity versus homogeneity?
Transformation of wage relations of the French and the German public telephone operators: the case of directory inquiry services
Bestell Nr.: FS I 98 - 102

Dieter Plehwe (Hg.)
Transformation der Logistik
Bestell Nr.: FS I 98 - 103

Sigrid Quack
Reorganisation im Bankensektor.
Neue Chancen für Frauen im Management?
Bestell Nr.: FS I 98 - 104

Janne Tienari, Sigrid Quack
and Hildegard Theobald
Organizational Reforms and Gender: Feminization of Middle Management in Finnish and German Banking
Bestell Nr.: FS I 98 - 105

Hedwig Rudolf, Felicitas Hillmann
Via Baltica. Die Rolle westlicher Fach- und Führungskräfte im Transformationsprozeß Lettlands
Bestell Nr.: FS I 98 - 106

Felicitas Hillmann
Türkische Unternehmerinnen und Beschäftigte im Berliner ethnischen Gewerbe.
Bestell Nr.: FS I 98 - 107

Nancy Fraser
Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, Participation
Bestell Nr.: FS I 98 - 108

Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Dietmar Dathe
Wechselwirkungen zwischen Arbeitszeitpolitik und Arbeitsangebotsverhalten. Eine Untersuchung zur Bedeutung von Arbeitspräferenzen für eine Politik der Arbeitsumverteilung
Bestell Nr.: FS I 98 - 201

Ton Wilthagen
Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform
Bestell Nr.: FS I 98 - 202

Klaus Schömann, Thomas Kruppe und Heidi Oschmiansky
Beschäftigungsdynamik und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union
Bestell Nr.: FS I 98 - 203

Jacqueline O'Reilly, Ralf Rogowski (Hg./Eds.)
Dokumentation des Round-Table Gesprächs
„Die neue Labour-Regierung in Großbritannien: Zwischenbilanz der ersten hundert Tage“
„The New Labour Government in Great Britain: Assessment of the first 100 days“
Bestell Nr.: FS I 98 - 204

Holger Schütz, Stefan Speckesser, Günther Schmid
Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications
Bestell Nr.: FS I 98 - 205

Günther Schmid
Transitional Labour Markets:
A New European Employment Strategy
Bestell Nr.: FS I 98 - 206

Klaus Schömann, Ralf Mytzek, Silke Gülker
**Institutional and Financial Framework for Job
Rotation in Nine European Countries**
Bestell Nr.: FS I 98 - 207

Dietmar Dathe
**Der Familienzyklus als Bestimmungsfaktor für das
Familieneinkommen und das Arbeitsangebot. Eine
Untersuchung für West- und Ostdeutschland auf
der Grundlage des Mikrozensus 1995**
Bestell Nr.: FS I 98 - 208

Abteilung:
Wirtschaftswandel und Beschäftigung

Karin Wagner
**The German Apprenticeship System after
Unification**
Bestell Nr.: FS I 98 - 301

Donatella Gatti
**The Equilibrium Rate of Unemployment in Varying
Micro-Institutional Settings**
Bestell Nr.: FS I 98 - 302

Steven Casper
**The Legal Framework for Corporate Governance:
Explaining the Development of Contract Law in
Germany and the United States**
Bestell Nr.: FS I 98 - 303

Torben Iversen and Thomas R. Cusack
**The Causes of Welfare State Expansion:
Deindustrialization or Globalization?**
Bestell Nr.: FS I 98 - 304

Bob Hancké
**Industrial Restructuring and Industrial Relations in
the European Car Industry. Instruments and
Strategies for Employment**
Bestell Nr.: FS I 98 - 305

Donatella Gatti
**Unemployment and Innovation Patterns. The role
of business coordination and market competition**
Bestell Nr.: FS I 98 - 306

DISCUSSION PAPERS 1999

*Die nachfolgenden discussion papers sind im Internet
zu finden: <http://www.wz-berlin.de>*

*The following discussion papers are available on our
internet home page: <http://www.wz-berlin.de>*

Abteilung:
Organisation und Beschäftigung

Sven Hildebrandt
**Lean Banking als Reorganisationsmuster für
deutsche und französische Kreditinstitute?
Anmerkungen zur Tragfähigkeit eines leitbild-
prägenden Managementkonzepts**
Bestell Nr.: FS I 99 - 101

Dieter Plehwe
**Why and How Do National Monopolies Go
"Global"?**
Bestell Nr.: FS I 99 - 102

Dorothee Bohle
**Der Pfad in die Abhängigkeit? Eine kritische Be-
wertung institutionalistischer Beiträge in der
Transformationsdebatte**
Bestell Nr.: FS I 99 - 103

Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Günther Schmid / Klaus Schömann (Hg./Eds.)
**Von Dänemark lernen
Learning from Denmark**
Bestell Nr.: FS I 99 - 201

Hugh Mosley and Antje Mayer
**Benchmarking National Labour Market Per-
formance: A Radar Chart Approach**
Bestell Nr.: FS I 99 - 202

Eunice Rodriguez
**Marginal Employment and Health in Germany and
the United Kingdom: Does Unstable Employment
Predict Health?**
Bestell Nr.: FS I 99 - 203

*Erschienen in der Veröffentlichungsreihe der
Querschnittsgruppe Arbeit & Ökologie:*

Carroll Haak, Günther Schmid
**Arbeitsmärkte für Künstler und Publizisten -
Modelle einer zukünftigen Arbeitswelt?**
Bestell Nr. P99-506

Abteilung:
Wirtschaftswandel und Beschäftigung

Bob Hancké
**Revisiting the French Model. Coordination and
restructuring in French industry in the 1980s**
Bestell Nr.: FS I 99 - 301

David Soskice
The Political Economy of EMU. Rethinking the effects of monetary integration on Europe
Bestell Nr.: FS I 99 - 302

Gabriele Kasten / David Soskice
Möglichkeiten und Grenzen der Beschäftigungspolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion
Bestell Nr.: FS I 99 - 303

Julie Pellegrin
German Production Networks in Central/Eastern Europe. Between Dependency and Globalisation
Bestell Nr.: FS I 99 - 304

Donatella Gatti / Christa van Wijnbergen
The Case for a Symmetric Reaction Function of the European Central Bank
Bestell Nr.: FS I 99 - 305

Steven Casper
National Institutional Frameworks and High-Technology Innovation in Germany. The Case of Biotechnology
Bestell Nr.: FS I 99 - 306

Steven Casper
High Technology Governance and Institutional Adaptiveness. Do technology policies usefully promote commercial innovation within the German biotechnology industry?
Bestell Nr.: FS I 99 - 307

André Mach
"Small European states in world markets" revisited: The questioning of compensation policies in the light of the Swiss case
Bestell Nr.: FS I 98 - 308

Bruno Amable
Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production
Bestell Nr.: FS I 99 - 309

DISCUSSION PAPERS 2000

Die nachfolgenden discussion papers sind im Internet zu finden: <http://www.wz-berlin.de>

The following discussion papers are available on our internet home page: <http://www.wz-berlin.de>

Abteilung:
Organisation und Beschäftigung

Christoph Dörrenbächer
Measuring Corporate Internationalisation. A review of measurement concepts and their use
Bestell Nr.: FS I 00 - 101

Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Klaus Schömann / Stefanie Flechtner / Ralf Mytzek / Isabelle Schömann
Moving towards Employment Insurance - Unemployment Insurance and Employment Protection in the OECD
Bestell Nr.: FS I 00 - 201

Dietmar Dathe / Günther Schmid
Determinants of Business and Personal Services: Evidence from West-German Regions
Bestell Nr.: FS I 00 - 202

Günther Schmid
Beyond Conventional Service Economics: Utility Services, Service-Product Chains, and Job Services
Bestell Nr.: FS I 00 - 203

Heidi Oschmiansky / Günther Schmid
Wandel der Erwerbsformen. Berlin und die Bundesrepublik im Vergleich
Bestell Nr.: FS I 00 - 204

Dominique Anxo / Jacqueline O'Reilly
Beschäftigung, Arbeitszeit und Übergangsarbeitsmärkte in vergleichender Perspektive
Bestell Nr.: FS I 00 - 205

Thomas Kruppe
The Dynamics of Dependent Employment and Unemployment – A Comparison of Different Data Sources
Bestell Nr.: FS I 00 - 206

Heidi Gottfried / Jacqueline O'Reilly
Der Geschlechtervertrag in Deutschland und Japan: Die Schwäche eines starken Versorgermodells
Bestell Nr.: FS I 00 - 207

Abteilung:
Wirtschaftswandel und Beschäftigung

Delphine Corteel / Judith Hayem
"Loyalty" and "middle class" at stake in the General Motors strikes, Flint (Michigan), Summer 1998
Bestell Nr.: FS I 00 - 301

Donatella Gatti
Competence, Knowledge, and the Labour Market. The role of complementarities
Bestell Nr.: FS I 00 - 302

Gregory Jackson / Sigurt Vitols
Pension Regimes and Financial Systems: Between Financial Commitment, Liquidity, and Corporate Governance
Bestell Nr.: FS I 00 - 303

Absender/From:

Versandstelle - WZB

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

BESTELLSCHEIN

ORDER FORM

Bitte schicken Sie mir aus Ihrer
Publikationsliste folgende Diskussions-
Papiere zu.

Bitte schicken Sie bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers
unbedingt eine **1 DM-Briefmarke pro paper** und einen
an Sie adressierten **Aufkleber** mit. Danke.

For each paper you order please send a "**Coupon-
Réponse International**" (international money order)
plus a **self-addressed adhesive label**. Thank You.

Please send me the following discussion papers from your Publication List:

Paper No.	Author
-----------	--------
